

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SETOR DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
FACULDADE DE DIREITO**

EVELIN BASEGIO

O DIREITO FUNDAMENTAL À CULTURA E AS LEIS DE INCENTIVO FISCAL

- A RELEVÂNCIA DO MECENATO PARA UMA POLÍTICA CULTURAL DA DIVERSIDADE -

**CURITIBA
2010**

EVELIN BASEGIO

O DIREITO FUNDAMENTAL À CULTURA E AS LEIS DE INCENTIVO FISCAL
- A RELEVÂNCIA DO MECENATO PARA UMA POLÍTICA CULTURAL DA DIVERSIDADE -

Monografia apresentada como requisito parcial
à obtenção de grau de Bacharel no Curso de
Graduação em Direito da Universidade Federal
do Paraná.

Orientador: Prof. Dr. Egon Bockmann Moreira.

CURITIBA
2010

TERMO DE APROVAÇÃO

EVELIN BASEGIO

O DIREITO FUNDAMENTAL À CULTURA E AS LEIS DE INCENTIVO FISCAL: A RELEVÂNCIA DO MECENATO PARA UMA POLÍTICA CULTURAL DA DIVERSIDADE

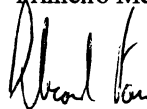
Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção de Graduação no Curso de Direito, da Faculdade de Direito, Setor de Ciências jurídicas da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:



EGON BOCKMANN MOREIRA
Orientador



RODRIGO LUÍS KANAYAMA
Primeiro Membro



ALEXANDRE DITZEL FARACO
Segundo Membro

RESUMO

A Lei Rouanet configura-se como o principal instrumento de financiamento da cultura no Brasil, com inegável papel no desenvolvimento cultural dos últimos 19 anos, principalmente pelo uso do mecenato. O presente trabalho busca, através do estabelecimento de uma perspectiva constitucional de cultura, analisar a suficiência e relevância das leis de incentivo fiscal na definição de políticas públicas capazes de realizar o direito fundamental à cultura, em atendimento dos valores da pluralidade e da diversidade cultural.

Palavras-chaves: Direito à cultura, Lei Rouanet, Incentivo Fiscal, Políticas Públicas, Diversidade.

ABSTRACT

The Rouanet appears as the main instrument for funding of culture in Brazil, with an undeniable role in the cultural development of the last 19 years, mainly by the use of "patronage". The present study attempts, through the establishment of a constitutional perspective of culture, examining the adequacy and relevance of tax incentive laws in defining public policies to achieve the fundamental right to culture, taking into account the values of plurality and cultural diversity.

Keywords: Right to Culture, Rouanet, Tax Incentive, Public Policies, Diversity.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	01
1. A CULTURA E O DIREITO À CULTURA	04
1.1. ACEPÇÃO CONSTITUCIONAL DE CULTURA	04
1.2. DIREITO À CULTURA COMO DIREITO FUNDAMENTAL	07
1.3. CONSTITUIÇÃO DE 1988: DIREITO OU DIREITOS À CULTURA	14
2. A EFETIVAÇÃO DO DIREITO À CULTURA	17
2.1. POLÍTICAS PÚBLICAS DE CULTURA	17
2.2 CULTURA E DEMOCRACIA: A VALORIZAÇÃO DA DIVERSIDADE	19
2.3 CULTURA, ESTADO E MERCADO	24
2.3.1 A Economia da Cultura	26
2.3.2 Os papéis do Estado na cultura e breve histórico no Brasil	27
3. A LEI ROUANET	31
3.1. FUNDO NACIONAL DE CULTURA (FNC)	31
3.2. FICART – FUNDOS DE INVESTIMENTO CULTURAL E ARTÍSTICO	32
3.3. MECENATO (INCENTIVO FISCAL)	33
3.4. UMA PRIMEIRA AVALIAÇÃO	36
4. O MECENATO E OS FINS DA CULTURA	40
4.1. OS INCENTIVOS FISCAIS: FINALIDADES, POTENCIAIS E LIMITES	41
4.2. CONSIDERAÇÕES SOBRE A INDÚSTRIA CULTURAL	45
4.2.1 Consumo cultural e Cidadania	47
4.3. O MECENATO EM FAVOR DA DIVERSIDADE	49
CONSIDERAÇÕES FINAIS	52
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	56

INTRODUÇÃO

Com a recente iniciativa do Ministério da Cultura em substituir a Lei Rouanet, principal instrumento de financiamento da cultura no país, governo, artistas e produtores culturais demonstram animação com a possibilidade de correções do modelo vigente, mas também se mostram apreensivos com a extinção repentina da principal lei de incentivo cultural no país.

É inegável o impacto da Lei Rouanet no desenvolvimento cultural brasileiro nos últimos 19 anos, ainda que não falem críticas a seus mecanismos, especialmente quanto à concentração regional¹ e ao sistema de escolha dos projetos, atrelada aos desígnios do mercado.

Fato é que a geração de recursos e o número de projetos, ganhos importantes da Lei, parece não terem sido suficientes na promoção de transformações sociais para o qual a cultura é fundamental. O clamor por mudanças na Lei culminou na atitude do próprio governo em discutir o papel das políticas públicas de cultura, atuação que teve início na primeira gestão do Ministro Gilberto Gil (2003-2006), e que se pauta na ideia de expansão da democratização por meio da cultura.

Ainda que correções sejam necessárias, há receios quanto à substituição repentina da lei, o que poderia criar um ambiente de transitoriedade, correndo-se o risco da paralisação da produção, especialmente com as alterações do mecenato.

O projeto para uma nova Lei Rouanet, o Procultura, que atualmente aguarda votação no Congresso, prioriza o Fundo Nacional de Cultura e diminui o papel do mecenato no sistema de financiamento. Ainda, diferentemente do modelo atual, em que a seleção de projetos se restringe à habilitação técnica para posterior captação de recursos junto à iniciativa privada, a “Nova Lei Rouanet” prevê comissões setoriais para avaliar critérios como a relevância, inovação, experimentação estética, e qualidade dos projetos apresentados.

¹ Segundo dados do Ministério da Cultura, 50% da verba captada pela lei de incentivo federal está nas mãos de apenas 3% dos beneficiados, que são, em sua maioria, produtores do Sudeste e do Sul do país. MINISTÉRIO DA CULTURA. **Incentivo a espera da nova Lei Rouanet**. Disponível em: www.cultura.gov.br/site/2009/07/17/incentivo-a-espera-da-nova-lei-rouanet/. Acesso em: 20 jul 2009.

Tais requisitos, de difícil definição e de duvidosa objetividade, despertam receios, especialmente frente ao histórico brasileiro de limitação da liberdade de expressão e dirigismo cultural.

Assim, entre duas posições opostas - a abstenção do Estado, deixando as escolhas aos setores de marketing das empresas, e a possibilidade de financiamento direto pelo governo, bem como da avaliação "subjetiva" dos projetos - questiona-se quem estaria qualificado, em um Estado Democrático de Direito, a escolher o que merece ser produzido.

Essa questão, na verdade, refere-se à constante dicotomia estabelecida entre Estado e Mercado, e não pode ser esclarecida sem o estabelecimento de uma perspectiva constitucional de cultura.

É justamente este o ponto de partida do presente trabalho. Verifica-se, assim, a complexidade do conceito de cultura no mundo do "ser", o que se reflete no mundo jurídico e no estabelecimento do Direito Fundamental à Cultura.

A diversidade de concepções possíveis do termo "cultura", em seus sentidos mais usuais ou em suas dimensões antropológica e filosófica, não podem impedir a difícil tarefa de delimitação do conteúdo e extensão do direito constitucional à cultura, ainda que com certa abertura conceitual. Esta tarefa, realizada no primeiro capítulo, é precedente necessário ao estudo dos meios de efetivação do Direito à Cultura e dos papéis do Estado, da sociedade e do mercado em sua realização.

As políticas públicas, como instrumental por excelência de realização dos direitos fundamentais sociais, serão abordadas em uma segunda etapa, momento no qual se busca definir os principais valores constitucionais orientadores da atuação estatal no campo da cultura, com especial atenção à valorização da diversidade e da pluralidade.

A definição de uma verdadeira política pública de cultura apresenta-se, contudo, como um tema muito amplo, e dele despontam inúmeras problemáticas. Diante da impossibilidade de abarcar toda a dinâmica envolvida, o trabalho de pesquisa tem como foco o papel das leis de incentivo fiscal dentro deste contexto mais amplo.

A oportunidade de discutir o papel do mecenato na realização dos direitos culturais por meio de políticas públicas apresenta-se de extrema relevância neste momento de mudanças.

Destaque-se, desde logo, que os problemas da política cultural no Brasil, frequentemente atribuídos à Lei Rouanet e, mais especificamente ao mecenato, são na verdade decorrência da opção pelos incentivos fiscais como forma prioritária de oferecimento de recursos, sem que fosse necessário destinar um orçamento próprio para o custeio de programas culturais, afastando o Poder Público da tomada de decisões.

Justamente pelo papel preponderante da Lei Rouanet na história recente da produção cultural brasileira, seus mecanismos e procedimentos serão estudados individualmente, com destaque especial ao mecenato. Somente assim será possível a avaliação da Lei, tendo em consideração os contornos constitucionais de cultura previamente delimitados.

Por fim, as principais críticas feitas ao mecenato serão analisadas, tomando em consideração os fins próprios do mecanismo, bem como suas limitações. Em um exame ponderado, toma-se o aspecto econômico da cultura como inevitável e, por vezes desejável, de modo que uma visão pejorativa da chamada indústria cultural seja relativizada. Assim, a relação entre mercado e cultura pode ser adotada como um dado objetivo da avaliação do mecenato e não como um problema a ser combatido.

Por meio da análise da lei vigente, das principais críticas e das alterações propostas pelo Ministério da Cultura, procuramos entender os mecanismos de funcionamento do incentivo fiscal e as suas possibilidades enquanto instrumento integrante das políticas públicas de cultura, sempre em consideração à realização dos valores constitucionais, em especial a democracia e a diversidade.

1. A CULTURA E O DIREITO À CULTURA

Para uma análise do mecenato e de seu papel em uma política cultural capaz de efetivar o direito constitucional à cultura, é imprescindível a definição do conteúdo desse direito.

Peter Häberle, em sua obra *Teoría de La Constitución Como Ciência de la Cultura*, lembra que “quando se pensa em cultura não se parte de um conceito jurídico ou estatal, mas ao contrário: se passa da ideia de cultura à do Direito, completando as ideias cotidianas com dados e definições sociológicos e antropológicos”.² (tradução nossa)

Os problemas dessa definição, para além da tradicional dificuldade de estabelecer a sua substância e extensão, problema inerente a outros direitos fundamentais, são também o reflexo da impossibilidade de definição, na ordem do “ser”, do termo *cultura*, visto que sua significação decorre da existência de uma realidade múltipla e em constante transformação.

1.1. ACEPÇÃO CONSTITUCIONAL DE CULTURA

O livro “*Palavras Chave: um vocabulário de cultura e sociedade*”³, de Raymond Williams, descreve o vocábulo **cultura** como uma das duas ou três palavras de mais difícil definição da língua inglesa, tanto pelo seu intrincado desenvolvimento histórico como pela variedade de usos por disciplinas intelectuais distintas, com variações significativas de sentido.

Descreve o autor que, em seus primeiros usos, *cultura* era um substantivo que se referia ao processo de cuidado, em referência, principalmente, às colheitas e aos animais. Em uma etapa posterior, o termo passa a designar, por metáforização, o processo de desenvolvimento e cuidado humano.

Outras transformações importantes no uso do termo, salientadas por Williams, são a sua utilização como sinônimo de *civilização*, vista como resultado de

² HÄBERLE, Peter. **Teoría de la Constitución como Ciencia de la Cultura**. Madrid: Editorial Tecnos, 2000, p. 24. “(...) cuando se piensa em la cultura no se parte ni del concepto jurídico ni del estatal, sino todo lo contrario: se pasa de la Idea de cultura a la del Derecho, completando las ideas cotidianas com datos e definiciones sociológicos e antropológicos.”

³ WILLIAMS, Raymond. **Palavras-chave: um Vocabulário de Cultura e Sociedade**. São Paulo: Boitempo, 2007, p. 117-124.

um processo unilinear de desenvolvimento humano que culminara na cultura europeia do século XVIII, e, em sentido diametralmente oposto, a utilização do termo “culturas”, no plural, contrapondo-se a idéia única de civilização e referindo-se a modos de vida particulares.

Assim, segundo Williams, temos atualmente três categorias ativas de uso da palavra “cultura”⁴, a saber: (i) o processo de desenvolvimento humano geral; (ii) a indicação de um modo de vida particular e (iii) a designação das obras e práticas que sustentam o processo geral de desenvolvimento, como produção material.

José Afonso da Silva, em uma tentativa de estabelecer a essência de qual cultura a Constituição Federal se propõe a promover, também ressalta a diversidade de concepções possíveis quanto ao que é cultura. De modo bastante resumido, podemos elencar as concepções trazidas pelo autor⁵:

1. A concepção antropológica, mais difundida, compreende todo o conjunto de obras humanas, em que se incluem bens materiais, hábitos, crenças e costumes construídos e adquiridos pelo homem como membro de uma sociedade.
2. A concepção filosófica, como vida humana objetivada, refere-se à projeção de valores espirituais sobre os objetos, impregnando-os de sentido. Assim, as realidades naturais são transformadas pela impregnação de valores, sejam eles vitais, de utilidade ou espirituais (estéticos, éticos e religiosos).
3. A concepção semiótica, que não deixa de ser filosófica, traduz cultura como sistemas de interação entre signos interpretáveis, ou seja, a cultura não é tida como entidade, mas como contexto de compreensão de condutas, instituições e processos sociais.

Diante das várias acepções do termo, tanto no uso comum do vocábulo, como em conceitos distintos de disciplinas autônomas, Vasco Pereira da Silva⁶ destaca que “*definir cultura apresenta-se mesmo como uma impossibilidade cultural*”, considerando que o conflito e a integração são dimensões próprias da realidade cultural, a qual “*não se compadece com lógicas imobilistas e neutrais de natureza definitiva*”.

⁴ WILLIAMS, Raymond. **Palavras-chave**: um Vocabulário de Cultura e Sociedade, p. 121.

⁵ SILVA, José Afonso da. **Ordenação Constitucional da Cultura**. São Paulo: Malheiros Editores, 2001, p. 29-33.

⁶ SILVA, Vasco Pereira da. **A Cultura a que tenho Direito** – Direitos Fundamentais e Cultura. Coimbra: Edições Almedina, 2007, p. 08.

Para a adequada proteção do direito constitucional à cultura, não se pode, contudo, prescindir de alguma delimitação jurídica, evitando que a abstração torne vazio de conteúdo o direito em análise. Além disso, é preciso considerar que cada conceito de cultura utilizado pode levar à adoção de um determinado conjunto de ações.

Além dos problemas de diversidade e complexidade do termo cultura na ordem do “ser”, o problema de delimitação jurídica de *cultura* em um Estado Democrático confronta-se com a própria função do Estado em sua realização, já que, como destaca Vasco Pereira da Silva, se uma definição de cultura é impossível da perspectiva do “ser”, é ilegítima da perspectiva do “dever-ser”, pois

*“(...) o que compete ao Direito é a garantia da liberdade e a proteção aos direitos fundamentais à cultura, de pessoas e instituições, o que implica tanto a proibição de tomar partido em discussões e querelas do foro cultural, como tem de significar também o afastamento de quaisquer ‘tentações’ (totalitárias) de ‘instrumentalização’ ou de ‘programação’ das realidades culturais”.*⁷

O Estado, contudo, ao mesmo tempo em que deve abster-se de definir o conteúdo da cultura enquanto produto, precisa definir seu conteúdo enquanto direito.

José Afonso da Silva, ao enfrentar o problema de qual a compreensão de cultura da Constituição brasileira, destaca que, ante as inúmeras menções à cultura no texto constitucional, nossa Carta não se contenta com um conceito unívoco de cultura. Assim, não é possível tomar uma acepção muito estrita de cultura, o que certamente não condiz com as disposições constitucionais.

Entretanto, entende o autor que a Constituição não protege a cultura em toda a extensão da concepção antropológica, anteriormente mencionada, conceito este muito amplo e que abrangeria toda a obra humana. Para encontrarmos a significação constitucional da cultura devemos, segundo José Afonso, nos pautar em valores referenciais da própria Constituição.

Para o autor, a interpretação da cultura protegida pela Constituição tem que levar em conta a *orientação valorativa* do próprio texto constitucional, em que se destaca a busca por uma sociedade livre, justa e solidária, valores estes expressos no preâmbulo e no art. 3º, I, da Constituição Federal de 1988.⁸

⁷ SILVA, Vasco Pereira da. **A Cultura a que tenho Direito** – Direitos Fundamentais e Cultura, p. 08.

⁸ SILVA, José Afonso da. **Ordenação Constitucional da Cultura**, p.35.

Nesse sentido, oportuno mencionar os apontamentos de Peter Häberle⁹ sobre o Direito Constitucional como Ciência da Cultura. Segundo o autor, o texto constitucional é a expressão do grau de desenvolvimento, espelho de legado cultural e representação de um povo, funcionando como expressão e instrumento mediador da cultura.

Assim, tomando a Constituição como realidade cultural, a *orientação valorativa*, mencionada por José Afonso, reflete a dinâmica de conteúdos possíveis do texto normativo em função do tempo e do espaço, a partir da evolução social.

Vasco Pereira da Silva¹⁰ ressalta que, mesmo diante desta dinâmica constitucional, impõe-se, por um imperativo de ordem prática, uma delimitação, ainda que aberta, do âmbito da cultura. Esta delimitação faz-se necessária para a aplicação das normas jurídicas e a efetividade do direito em análise, possibilitando identificar o espaço de ação juridicamente relevante no Estado Constitucional.

Com base na obra de Häberle, Vasco Pereira propõe um “horizonte orientador” no tratamento do Direito Constitucional da Cultura, considerando-se a complexa realidade cultural, que agrupa elementos históricos, filosóficos, políticos e sociológicos, vista sempre sob três aspectos: da tradição, da inovação (transformação) e do pluralismo (diversas culturas).¹¹

Como enfatiza Peter Häberle, o sentido amplo de cultura, que envolve essas três dimensões, estabelece o universo cultural adequado à Constituição,¹² exigido quando da aplicação de suas normas, de modo que o intérprete sempre complemente a análise jurídica com uma abordagem cultural e dinâmica do texto constitucional.

1.2. DIREITO À CULTURA COMO DIREITO FUNDAMENTAL

Ainda que não se possa eliminar a diversidade e complexidade estrutural do tratamento da cultura em sede constitucional, destaca Vasco Pereira da Silva que

⁹ HÄBERLE, Peter. **Teoría de la Constitución como Ciencia de la Cultura**, p. 36

¹⁰ SILVA, Vasco Pereira da. **A Cultura a que tenho Direito** – Direitos Fundamentais e Cultura, 2007, p. 08.

¹¹ *Ibid.*, p.10.

¹² HÄBERLE, Peter. *Op.cit.*, p.26.

o direito à cultura é direito fundamental e, como tal, tem sua identidade axiológica proveniente da proteção da dignidade da pessoa humana.¹³

Destaca o autor que as normas no domínio da cultura trazidas pelo texto constitucional não deixam de estar relacionadas por esta unidade de sentido, qual seja, a realização cultural do indivíduo na vida em sociedade.

Antes de prosseguirmos na identificação do direito à cultura como direito fundamental, cabe aqui destacar que os direitos culturais nem sempre tiveram sede constitucional. Anteriormente, as relações culturais no meio privado regiam-se pelo Direito Civil, segundo regras contratuais.

A cultura somente passa a integrar os textos constitucionais de modo claro, em um título especial para a ordem econômica, social, educação e cultura, com as constituições do México de 1917 e de Weimar de 1918, esta com grande influência nas Cartas Políticas produzidas nos períodos entre as Guerras Mundiais. Contudo, ressalta José Afonso da Silva que as disposições sobre cultura, neste período e no momento subsequente ao fim da II Guerra, eram vagas e sintéticas, assegurando o direito à livre manifestação e os direitos autorais como forma de direitos individuais.¹⁴

A inclusão dos direitos culturais como dimensão dos direitos fundamentais sociais, alargando a proteção à cultura, somente ocorrerá nas Constituições contemporâneas, produzidas após a década de 70, com a derrocada dos regimes fascistas e militares,¹⁵ tendo como base, principalmente, o disposto no art. 27 da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, a qual estabelece que

“Toda pessoa tem direito de tomar parte livremente na vida cultural da comunidade, de gozar das artes e de participar no progresso científico e nos benefícios que dele resultam, e toda pessoa tem direito à proteção dos interesses morais e materiais que lhe correspondem por razão das produções científicas, literárias ou artísticas de que seja autor.”¹⁶

O reconhecimento pela Organização das Nações Unidas dos direitos sociais, econômicos e culturais como verdadeiros direitos humanos decorre de um momento histórico ligado às lutas sociais pelo reconhecimento de melhores condições de vida

¹³ SILVA, Vasco Pereira da. **A Cultura a que tenho Direito** – Direitos Fundamentais e Cultura, p. 33.

¹⁴ SILVA, José Afonso da. **Ordenação Constitucional da Cultura**, p.39.

¹⁵ *Ibid.*, p.40.

¹⁶ *Idem.*

a serem garantias pelo Estado, reivindicações estas que solicitam sua internacionalização com a derrota do fascismo e do nazismo.

Nesse contexto, estes novos direitos acabaram por traçar um delineamento estatal voltado para a realização de valores sociais, inserida nas demandas por igualdade e por liberdade real. Desse modo, “*o Estado deixou de ser o agente policial da liberdade humana, o protetor das manifestações individuais, para se tornar o fomentador da igualdade*”.¹⁷

A cultura, então, surge como elemento essencial para a formação de cidadãos capazes de participação e de escolhas reais, demandando interferência oficial na regulamentação das relações de cultura e na criação de oportunidades culturais.

Destaca-se, assim, a *fundamentalidade formal* dos direitos culturais, decorrente de sua constitucionalização, que no caso brasileiro verifica-se em sua superior hierarquia, submissão aos limites formais e materiais de revisão e emenda constitucional, com aplicabilidade imediata e vinculação dos poderes públicos;¹⁸ bem como a *fundamentalidade material*, por relacionar-se com o núcleo de valores constitucionais, especialmente a dignidade da pessoa humana.¹⁹

Ingo Wolfgang Sarlet²⁰ ressalta que

“(...) o elemento nuclear da dignidade da pessoa humana parece residir – e a doutrina majoritária conforta este entendimento – primordialmente na autonomia e no direito de autodeterminação da pessoa. (...) É justamente nesse sentido que assume particular relevância a constatação de que a dignidade da pessoa humana é simultaneamente limite e tarefa dos poderes estatais”.

Direitos fundamentais materiais seriam, nesta perspectiva, os direitos subjetivamente conformadores de um espaço de liberdade de decisão e de autorrealização, servindo simultaneamente para assegurar ou garantir a defesa desta subjetividade pessoal.²¹

O elemento material identificador dos direitos fundamentais, qual seja, a realização da dignidade da pessoa humana, precisa, contudo, estar contextualizado,

¹⁷ OLSEN, Ana Carolina Lopes. **Direitos Fundamentais Sociais** – Efetividade Frente à Reserva do Possível. Curitiba: Juruá, 2008, p. 23.

¹⁸ SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001, p. 80.

¹⁹ OLSEN, Ana Carolina Lopes. *Loc. cit.*

²⁰ SARLET, Ingo Wolfgang. *Op.cit.*, p. 107.

²¹ OLSEN, Ana Carolina Lopes. *Op.cit.*, p. 37.

reclamando uma constante delimitação de seu conteúdo para a concretização pelos órgãos estatais, já que a dignidade, como valor constitucional, precisa ser continuamente complementada em sua dimensão cultural.²²

Norberto Bobbio, ao debruçar-se sobre os direitos do homem, lembra que o que parece fundamental para determinada civilização em certa época histórica, não o será em outras épocas e outras culturas.²³

Isto porque as exigências de direitos nascem de determinados carecimentos, em função da mudança das condições sociais e do desenvolvimento técnico. Por mais fundamentais que sejam os direitos, eles sempre serão históricos, *“ou seja, nascidos em certas circunstâncias, caracterizados por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes, e nascidos de modo gradual, não todos de uma vez e nem de uma vez por todas”*.²⁴

Quanto às exigências de direitos dispostos cronologicamente em fases, Vasco Pereira da Silva ²⁵ trabalha a ideia de “gerações” como manifestação da historicidade da dignidade da pessoa humana e dos direitos fundamentais em cada uma das etapas de evolução da Constituição, mostrando como a matriz comum dessas posições subjetivas vai se concretizando ao longo do tempo.

Destaca o autor que a cultura perpassa as gerações de direitos, as quais se sucedem sem, contudo, substituírem direitos por outros, pois a cada nova dimensão os direitos adquirem novos contornos. O direito fundamental à cultura, analisado pelo autor no tempo e no espaço, se configura como *“um direito transversal às diversas ‘gerações’ de direitos”*, identificando-se com momentos de liberdade, prestação e participação, conforme se segue.²⁶

A primeira geração, ligada ao Estado Liberal, nos legou os direitos de proteção do indivíduo contra o Estado, mediante a salvaguarda das liberdades individuais e dos direitos civis e políticos. Neste momento, o direito à cultura surge como liberdade de expressão e de pensamento.

Quanto à segunda geração, atrelado ao Estado Social de caráter prestador, incluem-se os direitos econômicos, sociais e culturais propriamente ditos. Em

²² SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**, p. 107.

²³ BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992, p.19.

²⁴ *Ibid.*, p.05

²⁵ SILVA, Vasco Pereira da. **A Cultura a que tenho Direito** – Direitos Fundamentais e Cultura, p. 30.

²⁶ *Ibid.*, p. 36-37.

relação à cultura, o Estado deve garantir iguais meios de criação, acesso e fruição, de modo a propiciar igualdade material.

Por fim, a terceira geração, que caracteriza o Estado Pós-Social, inclui direitos relativos ao ambiente e à qualidade de vida, retornando à ideia de proteção dos indivíduos, mas agora por meio de garantias de participação. No tocante à cultura, surge como forma institucionalizada de cooperação entre agentes e entidades culturais.

Verifica-se, portanto, que as gerações são atualizações dos direitos fundamentais que mantêm sempre sua unidade axiológica – dignidade da pessoa humana – e também sua unidade estrutural.

A unidade estrutural dos direitos fundamentais caracteriza-se pela existência de uma vertente negativa dos direitos, relativa à abstenção estatal quanto a agressões, e de uma vertente positiva, referente a prestações do Estado e cooperação com privados. Assinala-se, ainda, uma dimensão subjetiva, tida como dever de adoção de medidas certas e determinadas pelo Estado, e uma dimensão objetiva, enquanto orientação à tomada de decisões.²⁷

Em acordo com esta unidade estrutural, Vasco Pereira da Silva observa que o direito fundamental à cultura deve *“ser considerado simultaneamente como direito subjetivo integrante de relações jurídicas multilaterais de cultura e como princípio atributivo de um estatuto jurídico de cidadania cultural”*.²⁸

Em sua **dimensão subjetiva**, Vasco Pereira da Silva indica que os direitos culturais configuram-se como verdadeiros direitos subjetivos públicos, que conferem posição de vantagem aos seus titulares, na qualidade de sujeitos de direito nas relações jurídicas públicas.²⁹

Lembra Egon Bockmann Moreira que a noção de direito subjetivo foi por muito tempo negada ao Direito Público, especialmente porque a relação do Estado com os indivíduos se resumia à imposição de poderes soberanos, de maneira que somente no espaço reservado à liberdade e à responsabilidade individuais, em que se desenvolviam as relações privadas, o direito subjetivo era noção-chave³⁰.

²⁷ SILVA, Vasco Pereira da. **A Cultura a que tenho Direito** – Direitos Fundamentais e Cultura, p. 55.

²⁸ *Ibid.*, p. 92.

²⁹ *Ibid.*, p. 91.

³⁰ MOREIRA, Egon Bockmann. **Direito das concessões de serviço público**: a inteligência da Parte Geral da Lei 8.987/1995. Curitiba: Edição do autor, 2010, p. 341.

Contudo, Luís Roberto Barroso aduz que, mesmo com o desenvolvimento de tal conceito no direito privado, a idéia de direito subjetivo situa-se na teoria geral do direito, inexistindo qualquer fundamento que impeça sua aplicação ao direito constitucional³¹.

Para o constitucionalista, as normas constitucionais definidoras de direitos enquadram-se no esquema “*dever, violabilidade e pretensão*”³², próprio dos direitos subjetivos, resultando para seus beneficiários situações jurídicas desfrutáveis, materializadas mediante prestações positivas ou negativas, exigíveis, no caso em questão, do Estado.

Com a reestruturação do Direito Público, tomando como base não mais o poder do Estado, mas os direitos do cidadão, admite-se o indivíduo como titular de direitos subjetivos em face do Poder Público, decorrentes de normas jurídicas que visam não somente ao interesse público, mas também a proteção de interesses de particulares. “*Trata-se do poder de exigir condutas imputadas ao Estado, efetivamente conferido por norma jurídica ao sujeito privado.*”³³

No tocante à cultura, Vasco Pereira da Silva³⁴ coloca que o direito subjetivo público pode ser decomposto nos seguintes elementos: (i) direito de não agressão pública; (ii) direito à atuação concreta e determinada dos poderes públicos; (iii) direito a um “mínimo” de intervenção estatal na realização de princípios genéricos; e (iv) direito à proteção pública contra agressões privadas.

Enquanto **dimensão objetiva**, Vasco Pereira da Silva enfatiza que a Constituição traz princípios estruturadores do ordenamento, estabelecendo princípios de atuação funcionalizados ao reconhecimento do direito fundamental à cultura. São criados, assim, parâmetros para ação do Poder Público, permitindo o controle abstrato da constitucionalidade, determinando critérios de interpretação ou integração das normas e obrigando à atuação continuada e permanente para sua

³¹ O direito subjetivo, segundo Barroso, cumula as seguintes características: (i) um dever jurídico correspondente ao direito; (ii) a possibilidade de não cumprimento deste dever e (iii) a disponibilização de meio jurídico para exigir-lhe o cumprimento. BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 104.

³² *Idem*.

³³ MOREIRA, Egon Bockmann. **Direito das concessões de serviço público**: a inteligência da Parte Geral da Lei 8.987/1995, p. 342.

³⁴ SILVA, Vasco Pereira da. **A Cultura a que tenho Direito** – Direitos Fundamentais e Cultura, p. 122.

realização, visto que a realidade cultural é aberta e está sempre em estado de construção³⁵.

Por fim, o autor analisa a configuração jurídica do direito fundamental à cultura, sistematizando-o quanto às seguintes perspectivas³⁶:

(i) Quanto aos **sujeitos**, destaca que os direitos culturais envolvem relações jurídicas multilaterais que envolvem grande variedade de sujeitos, individuais ou coletivos, públicos ou privados. Por tratar-se de um Estado democrático, apresenta-se como um “direito de todos”, mas pode, por vezes, limitar-se a determinadas categorias de pessoas, caso do direito à criação cultural e dos direitos do autor.

(ii) Em relação ao **âmbito de aplicação e conteúdo**, o autor se volta, novamente, à questão da ilegitimidade de definição jurídica de cultura. Ainda que não caiba ao Direito decidir o que é ou não é arte e cultura, é preciso estabelecer o local e os mecanismos procedimentais para que os diálogos culturais aconteçam. Destaca-se, assim, a necessidade de delimitação de um âmbito de aplicação das normas jurídicas, o qual se identifica com o sentido amplo de cultura, anteriormente mencionado, que envolve os aspectos da tradição, da inovação e do pluralismo.

(iii) Quanto aos **limites, restrições e relações com outros direitos fundamentais**, o direito fundamental à cultura deve permitir a compatibilização com os valores da própria Constituição, considerando-se a complementaridade e conflitualidade com os demais direitos no caso concreto.

Caso é que, caracterizado o direito à cultura como direito fundamental, verificam-se problemas de concretização, comuns a todos os direitos fundamentais, especialmente no confronto entre o ideal e a realidade.

A isto, alia-se a existência de uma margem maior ou menor de indeterminação de seu conteúdo a ser preenchida no tempo e no espaço, indeterminação esta própria da *“rebeldia” do direito fundamental à cultura, em termos de qualificação jurídica, provavelmente também mais uma característica genérica do seu objeto, que é a Cultura – a qual, como se tem dito, também não pode ser definida em termos ‘fechados’, por ‘impossibilidade cultural’ e por ‘dever-ser’ jurídico”*.³⁷

³⁵ SILVA, Vasco Pereira da. **A Cultura a que tenho Direito** – Direitos Fundamentais e Cultura, p.130.

³⁶ *Ibid.*, p. 95-112.

³⁷ *Ibid.*, p. 139.

1.3. CONSTITUIÇÃO DE 1988: DIREITO OU DIREITOS À CULTURA

Vimos que o direito fundamental à cultura apresenta unidade e identidade provenientes da proteção da dignidade da pessoa humana, mais especificamente na realização cultural do indivíduo na vida em sociedade.

Contudo, as menções à cultura na Constituição Federal de 1988 são diversas, conforme elencado por José Afonso da Silva³⁸: nos artigos 5º, IX, XXVII, XXVIII e LXXIII, e 220, §§ 2º e 3º, como direito individual de liberdade e direitos autorais; nos artigos 23, 24, e 30, como regras de distribuição de competência; nos artigos 215 e 216 como o objeto do Direito; no artigo 219 como incentivo ao mercado interno; no artigo 221 como princípios para a programação de rádio e TV; e no artigo 231, ao referir-se aos direitos culturais dos indígenas.

Destaca-se o caput do artigo 215, o qual se refere à garantia pelo Estado do “*pleno exercício dos direitos culturais*”. Cabe, então, saber quais são estes direitos culturais em que se decompõe o direito fundamental à cultura.

Inicialmente, compete lembrar que o direito à cultura apresenta-se como direito à liberdade, à prestação e à participação. Sua complexa estrutura caracteriza-se pela existência de uma conformação objetiva (orientação da atuação estatal), e uma subjetiva (posições subjetivas de vantagem correspondentes a prestações determinadas pelo Estado), configurando-se como um conjunto de posições jusfundamentais, que podem assumir uma dimensão positiva e uma negativa.

É justamente devido a essa complexa estrutura que o texto constitucional, além de mencionar a cultura em diversos momentos, refere-se a direitos culturais, no plural, o que decorre, também, da complexidade na delimitação de um conceito de cultura adequado à Constituição.

Vasco Pereira da Silva menciona que justamente porque uma noção de cultura constitucionalmente adequada apresenta-se tão difícil, o direito só pode ser um “*conceito-quadro*” aberto, de conteúdo complexo e diversificado, que compreende um conjunto de direitos subjetivos e deveres decorrentes. Em análise da constituição portuguesa, o autor menciona a consagração de cinco direitos culturais subjetivos:³⁹

³⁸ SILVA, José Afonso da. **Ordenação Constitucional da Cultura**, p.42.

³⁹ SILVA, Vasco Pereira da. **A Cultura a que tenho Direito** – Direitos Fundamentais e Cultura, p. 70.

(i) Direito de criação cultural, em sua dimensão negativa, como defesa contra censura, proibição de acesso e exclusão dos processos de subvenção, e em sua dimensão positiva, como a atuação dos poderes públicos para a garantia dessa liberdade;

(ii) Direito de fruição cultural, de maneira que o Estado crie as condições de acesso aos bens culturais a todas as pessoas (dimensão positiva) e direito de defesa quanto a agressões à liberdade individual de fruição (dimensão negativa).

(iii) Direito de participação, com a revalorização da idéia de procedimento público e participação, como meio de preservação de um espaço próprio de autodeterminação dos sujeitos na vida social;

(iv) Direitos de autor;

(v) Direitos de fruição do patrimônio cultural.

Além destes direitos, Vasco Pereira da Silva menciona que a Constituição portuguesa estabelece deveres a serem observados pelos particulares e pela Administração na realização das posições jurídicas subjetivas⁴⁰.

Assim, há o dever fundamental do particular de defender, preservar e valorizar o patrimônio e os deveres de atuação dos Poderes Públicos direcionados à realização dos direitos fundamentais, quais sejam: (i) incentivo e garantia de fruição; (ii) apoio e fomento da criação cultural; (iii) apoio à circulação da arte; (iv) colaboração com os agentes culturais; (v) “equilíbrio” na distribuição territorial e correção das assimetrias regionais; e (vi) princípios de política cultural externa.

De modo bastante semelhante, José Afonso da Silva identifica os direitos culturais previstos na Constituição brasileira de 1988, retirados dos artigos 5º, IX, 215 e 216⁴¹:

(i) Direito à liberdade de expressão;

(ii) Direito de criação;

(iii) Direito de acesso às fontes de cultura;

(iv) Direito de difusão das criações culturais;

(v) Proteção às manifestações de cultura popular (indígena e afro brasileira);

(vi) Direito-dever de formação e proteção do patrimônio cultural brasileiro (bens materiais e imateriais).

⁴⁰ SILVA, Vasco Pereira da. **A Cultura a que tenho Direito** – Direitos Fundamentais e Cultura, p. 82.

⁴¹ SILVA, José Afonso da. **Ordenação Constitucional da Cultura**, p. 52.

Em consideração ao artigo 215, observa José Afonso que o direito à cultura, como outros direitos fundamentais, refere-se justamente a uma possibilidade de agir conferida pela norma jurídica, a qual corresponde uma obrigação do Estado.

Assim, importa considerar que o direito fundamental à cultura, que tem como fim a construção livre e independente da existência de cada pessoa em sociedade, deve ser entendido, na sua dimensão de prestação, não como tarefas abstratas, mas também como comportamentos concretos pelo Estado que revelam verdadeiros direitos subjetivos públicos, consoante visto nas já mencionadas lições de Vasco Pereira da Silva.

Esta configuração, característica de direitos fundamentais, faz com que, ressalvadas as particularidades da cultura brasileira, caso da cultura indígena e afro brasileira, o elenco de direitos e deveres apresentado pelos dois constitucionalistas seja bastante semelhante.

Na avaliação da concreta atuação do Estado, por meio da análise da Lei Rouanet e de seus mecanismos, essa definição de um *conceito quadro de direitos e deveres* é essencial, permitindo uma avaliação mais objetiva quanto à efetivação do direito à cultura no Brasil, o que se desenvolverá nos capítulos seguintes.

2. A EFETIVAÇÃO DO DIREITO À CULTURA

Delimitada a configuração constitucional da cultura, é possível concluir, como Jean-Marie Pontier, que *“a consagração do direito à cultura é clara, evidente, já é bem menos o fazê-lo realizar-se”*.⁴²

Em consideração ao direito à cultura na Constituição de 1988, questiona José Afonso da Silva⁴³: *“O que se exige, então, do Estado?”*. Pondera o autor que *“o direito à cultura, pois, é um direito constitucional fundamental, que exige ação positiva do Estado, cuja realização efetiva postula uma política cultural oficial”*.

Assim, antes de iniciarmos o exame das ações do Estado brasileiro no campo da cultura, mais especificamente dos mecanismos da Lei Rouanet, impõe-se uma aproximação quanto às políticas públicas como meio de atuação do Poder Público no Estado Constitucional para a efetivação dos direitos fundamentais.

2.1. POLÍTICAS PÚBLICAS DE CULTURA

Segundo definição de Maria Paula Dallari Bucci, as políticas públicas são programas de ação governamental visando a coordenar *“os meios à disposição do Estado, de forma a harmonizar as atividades estatais e privadas para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”*.⁴⁴

Nas Constituições contemporâneas, o princípio democrático está intimamente ligado a sagração dos direitos fundamentais tidos como valor consensual, estabelecendo, assim, a relevância social de sua concretização. As políticas públicas surgem, então, como o instrumento de atuação estatal por excelência para a efetivação dos direitos fundamentais sociais, os quais precisam se concretizar mediante prestações positivas do Estado.⁴⁵

José Afonso ressalta que as normas constitucionais de cultura impõem ao Estado, para sua efetivação, a execução de ações culturais afirmativas. Para o

⁴² PONTIER, Jean-Marie, *apud* SILVA, José Afonso da. **Ordenação Constitucional da Cultura**, p.50.

⁴³ SILVA, José Afonso da. **Ordenação Constitucional da Cultura**, p. 48.

⁴⁴ BUCCI, Maria Paula Dallari, *apud* BREUS, Thiago Lima. **Políticas Públicas no Estado Constitucional**: problemática da concretização dos Direitos Fundamentais pela Administração Pública Brasileira contemporânea. Belo Horizonte: Fórum, 2007, pg. 220.

⁴⁵ BREUS, Thiago Lima. **Políticas Públicas no Estado Constitucional**: problemática da concretização dos Direitos Fundamentais pela Administração Pública Brasileira contemporânea, pg. 219.

autor, as políticas públicas de cultura compreendem o conjunto de normas que regulam a atividade pública e privada de cultura e suas relações, bem como a instituição de órgãos destinados à administração da cultura.⁴⁶

A definição de uma verdadeira política pública de cultura apresenta-se, contudo, como um tema muito amplo. Thiago Lima Breus lembra a complexidade envolvida na análise desta modalidade de atuação estatal própria do Estado Constitucional:

*“Em regra, as políticas públicas representam uma temática complexa, uma vez que, como mencionado, não possuem uma raiz ontologicamente jurídica, mas sim derivada de um âmbito de preocupação de ordem política e, por conseguinte, dinâmica. O instrumental jurídico de análise centrada na norma jurídica não se apresenta como o mais adequado para captar o sentido dinâmico e orientado a fins que possuem as políticas públicas. Todavia, a circunscrição jurídica ao tema, na contemporaneidade, é inafastável”.*⁴⁷

Assim, as políticas públicas, ainda que apresentem um viés jurídico, são em sua essência decisões de ordem política, que envolvem uma diversidade de elementos a serem considerados, e, justamente por isso, são mutáveis e tendentes à instabilidade.

Lembra Egon Bockmann Moreira que a consistência de uma política pública se desenvolve ponderando interesses, com atenção aos pormenores fáticos e aos princípios do direito, adequando os meios disponíveis aos fins que se propõe a realizar. A adoção de determinados mecanismos exige a definição de metas a serem atingidas pela política pública⁴⁸.

Ainda que não seja o mote deste trabalho abordar toda essa complexidade das políticas públicas, é preciso estabelecer algumas diretrizes essenciais da atuação estatal no tocante aos direitos culturais, tendo como base o conceito de cultura previamente abordado.

No tocante à recente atuação estatal brasileira no campo da cultura, com foco prioritário no mecenato, Cristiane Olivieri critica justamente a falta de definição de objetivos de longo prazo, capazes de implantar formas alternativas, e efetivas, de obtenção de recursos. Claramente, *“o incentivo, que é uma forma de canalização de*

⁴⁶ SILVA, José Afonso da. **Ordenação Constitucional da Cultura**, p. 51.

⁴⁷ BREUS, Thiago Lima. **Políticas Públicas no Estado Constitucional**: problemática da concretização dos Direitos Fundamentais pela Administração Pública Brasileira contemporânea, pg. 218.

⁴⁸ MOREIRA, Egon Bockmann. **Direito das Concessões de Serviço Público**: a Inteligência da Parte Geral da Lei 8.987/1995, p. 385.

*verba para cultura, dentro de várias outras ações de uma política cultural estruturada, vem sendo confundida com a própria política cultural”.*⁴⁹

Questiona-se, assim, quais os objetivos que se pretende atingir e quais meios o Estado dispõe para sua realização, tendo em conta que em um Estado democrático estas decisões são sim políticas, mas devem se pautar nos fins essenciais já previamente definidos pelo texto constitucional.

2.2 CULTURA E DEMOCRACIA: A VALORIZAÇÃO DA DIVERSIDADE

Estabelecido o quadro de direitos e deveres culturais consagrados na Constituição e a necessidade, para concretização do direito à cultura, da realização de ações afirmativas, que envolvem não só a regulação das relações de cultura, mas também o fortalecimento institucional, questiona-se quais os valores constitucionais que devem pautar a ação do Estado na criação de políticas públicas de cultura.

Lembra José Afonso que o Poder Público não pode impor uma cultura, mas deve estabelecer condições de acesso fundamentadas em critérios de igualdade. O que se exige do Estado não é a criação de cultura, mas os meios de criar, acessar e fruir cultura. Para José Afonso a ação do Estado deve ser, portanto, uma ação afirmativa para estabelecer a democratização da cultura, *seguimento lógico e natural da democracia social*.⁵⁰ Assim, percebe-se que a democratização, no que concerne à cultura, é meio e resultado do processo cultural.

Destaque-se que a consagração dos direitos fundamentais sociais na Constituição Federal de 1988, face à desigualdade econômica que marca a sociedade brasileira, buscou atribuir direitos a todos os cidadãos, garantindo assim condições dignas de vida e adequada participação nos processos democráticos.

Como visto anteriormente, José Afonso destaca a busca por uma sociedade livre, justa e solidária, valores estes expressos no preâmbulo e no art. 3º, I, da Constituição, como pontos essenciais a serem considerados na interpretação do direito à cultura.⁵¹

⁴⁹ OLIVIERI, Cristiane Garcia. **Cultura neoliberal**. Leis de incentivo como Política Pública de Cultura, pg. 23.

⁵⁰ SILVA, José Afonso da. **Ordenação Constitucional da Cultura**, p. 49.

⁵¹ *Ibid.*, p. 35.

Lembra o constitucionalista que a liberdade, neste sentido, não pode ser concebida somente em sua acepção negativa, como resistência contra ingerências indevidas do Estado. Deve se promover, por meio de ações positivas, o processo de libertação do homem quanto aos obstáculos sociais, econômicos e políticos que se colocam frente à consecução de seus objetivos pessoais e à realização de sua personalidade.⁵²

Esta liberdade de escolhas é que concretiza o princípio democrático, pela possibilidade de participação real, resultado de liberdade e escolhas reais. A arte e a cultura são capazes de exaltar as diferenças, além de possibilitarem o exercício da capacidade crítica dos indivíduos, tão necessária à participação do processo democrático e à fruição satisfatória da vida social e política.

Nesse sentido, assevera José Afonso que a liberdade deve ser entendida

*“como a possibilidade de coordenação consciente dos meios necessários à consecução de objetivos escolhidos, no campo dos direitos sociais – de que os direitos culturais são parte expressiva – assegurá-la formalmente não é suficiente garantia de sua realização efetiva”.*⁵³

Quanto à importância dos direitos culturais no estabelecimento da liberdade real, destaca Vasco Pereira da Silva que o *“simples exercício dos direitos culturais constitui, simultaneamente, uma manifestação de autonomia e de liberdade individuais e uma ‘forma de participação’ no ‘espaço público’ da cultura”*.⁵⁴

A democratização do acesso aos bens culturais, tornando menores as distâncias sociais e simbólicas da sociedade, só pode realizar-se através de maiores investimentos públicos e da existência de instituições culturais abertas e mais democráticas.⁵⁵

Ainda, o preâmbulo constitucional estabelece que o Estado Democrático se destina à realização dos valores de uma sociedade fraterna e pluralista. O pluralismo, característica da Constituição de 1988,⁵⁶ pressupõe a conjugação de realidades e visões em conflito e demanda um constante diálogo cultural.

⁵² SILVA, José Afonso da. **Ordenação Constitucional da Cultura**, p. 71.

⁵³ *Idem*.

⁵⁴ SILVA, Vasco Pereira da. **A Cultura a que tenho Direito** – Direitos Fundamentais e Cultura, p. 75.

⁵⁵ MOISÉS, José Álvaro. **Cultura e Democracia** – Vol.1. Rio de Janeiro: Edições Fundo Nacional de Cultura, 2001, p. 55.

⁵⁶ Destaca Ingo Wolfgang Sarlet que os direitos fundamentais na Constituição brasileira são marcados pelo pluralismo decorrente do acolhimento e conciliação de posições e reivindicações diversas que estiveram presentes no processo constituinte. SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**, p. 69.

José Álvaro Moisés lembra que as democracias contemporâneas bem sucedidas correspondem a sociedades que souberam respeitar o pluralismo formador de seu tecido social e suas culturas.⁵⁷

Quanto ao direito à cultura, o texto constitucional mostra-se bastante claro ao consagrar, em seu artigo 215, a diversidade de manifestações culturais:

Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.

§ 1º - O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional.

§ 2º - A lei disporá sobre a fixação de datas comemorativas de alta significação para os diferentes segmentos étnicos nacionais.

§ 3º A lei estabelecerá o Plano Nacional de Cultura, de duração plurianual, visando ao desenvolvimento cultural do País e à integração das ações do poder público que conduzem à:

I defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro;

II produção, promoção e difusão de bens culturais;

III formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura em suas múltiplas dimensões;

IV democratização do acesso aos bens de cultura;

V valorização da diversidade étnica e regional.

O conceito de diversidade cultural é trabalhado pela UNESCO como ponto central de desenvolvimento humano num mundo globalizado, de maneira que a Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural, de 2001, ao reafirmar o compromisso da UNESCO com a plena realização dos direitos humanos, proclama como seus princípios a identidade, a diversidade e o pluralismo.

O artigo 2º da supramencionada Declaração estabelece que o pluralismo cultural é inseparável do contexto democrático por propiciar o “*desenvolvimento das capacidades criadoras que alimentam a vida pública*”.⁵⁸

Dessa forma, os direitos culturais são tidos como o marco da diversidade, consoante o disposto no artigo 5º:

*“Artigo 5 – Os direitos culturais, marco propício da diversidade cultural
Os direitos culturais são parte integrante dos direitos humanos, que são universais, indissociáveis e interdependentes. O desenvolvimento de uma diversidade criativa exige a plena realização dos direitos culturais, tal como os define o Artigo 27 da Declaração Universal de Direitos Humanos e os artigos 13 e 15 do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Toda pessoa deve, assim, poder expressar-se, criar e difundir suas obras na língua que deseje e, em particular, na sua língua materna; toda pessoa tem direito a uma educação e uma formação de qualidade que*

⁵⁷ MOISÉS, José Álvaro. **Cultura e Democracia** – Vol.1, p. 16

⁵⁸ UNESCO. Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural. Disponível em <<http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001271/127160por.pdf>> Acesso em 06 ago 2010.

*respeite plenamente sua identidade cultural; toda pessoa deve poder participar na vida cultural que escolha e exercer suas próprias práticas culturais, dentro dos limites que impõe o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais.”*⁵⁹

A partir da Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural, a concepção da cultura foi se alterando e seu papel nas esferas política e econômica se alargando, especialmente pela repercussão da noção de diversidade cultural nos debates internacionais.⁶⁰

Assim, contemporaneamente, a diversidade, vista não só nas relações estabelecidas dentro do próprio Estado, mas também entre Estados, relaciona-se intimamente com as noções de cidadania e democracia.

Ressalta Vasco que “as modernas constituições dos Estados Democráticos e de Direito implicam a garantia de ‘liberdade cultural, pluralismo e divisão (também cultural) de poderes’ de acordo com o paradigma da “cultura aberta’ para uma ‘sociedade aberta’”.⁶¹

Cabíveis são as considerações de Marilena Chauí sobre a manutenção da diversidade em uma sociedade democrática. Segundo Chauí, “manter a realidade do múltiplo permitiria que não ocultássemos as dificuldades presentes na palavra ‘povo’ (...) não sendo possível agrupar em um todo homogêneo as manifestações culturais de todas essas esferas da sociedade”.⁶²

Para Chauí, a multiplicidade cultural deve ser encarada como multiplicidade empírica de experiências, “solo de qualquer proposta política que se pretenda democrática”, já que somente pela percepção das diferenças a dimensão política pode ser vista como um local de diálogo e convergências.⁶³

Oportuno também mencionar o conceito de democracia cultural, trabalhado por Isaura Botelho, conceito este que ultrapassa democratização da cultura. A democracia cultural tem por princípio o favorecimento da expressão de culturas particulares, pressupondo a existência não de um público, mas de públicos, no

⁵⁹ UNESCO. Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural. Disponível em : <<http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001271/127160por.pdf>> Acesso em 06 ago 2010.

⁶⁰ KAUARK, Giuliana. **Globalização, liberalização do mercado e diversidade cultural**: temas que se articulam no discurso político internacional. Disponível em <http://www.observatoriodadiversidade.com.br/index.php?pag=colaboradores_detalle&id=423> Acesso em 06 ago 2010.

⁶¹ SILVA, Vasco Pereira da. **A Cultura a que tenho Direito** – Direitos Fundamentais e Cultura, p. 12.

⁶² CHAUÍ, Marilena de Souza. **Cultura e Democracia**: o discurso competente e outras falas. 6ª ed. São Paulo: Cortez, 1993, p. 45.

⁶³ *Ibid.*, p. 46.

plural, com necessidades, aspirações e modos particulares de consumo. Isaura Botelho acentua:

*“Hoje, parece claro que a democratização cultural não é induzir os 100% da população a fazerem determinadas coisas, mas sim oferecer a todos – colocando os meios à disposição – a possibilidade de escolher entre gostar ou não de algumas delas, o que é chamado de democracia cultural. Como já mencionado, isso exige uma mudança de foco fundamental, ou seja, não se trata de colocar a cultura (que cultura?) ao alcance de todos, mas de fazer com que todos os grupos possam viver sua própria cultura”.*⁶⁴

No estabelecimento da democracia cultural, a autora ressalta que a circulação e promoção das mais variadas formas de expressão, permite avanços *“tanto em termos de arte quanto de qualidade de vida”*, sendo que a cultura *“depende de esforço articulado, de aplicação racional de recursos sempre escassos, de saber ampliar, para benefício das práticas culturais, os parceiros do jogo”*.⁶⁵

A garantia de diversidade no processo e nos produtos culturais exige, assim, a diversidade dos colaboradores em sua persecução, encarando a cultura como um dever que incumbe ao Estado e à sociedade.

Este é também um dos pontos levantados pela Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural, que em seu artigo 11 explicita a necessidade de se estabelecer relações de associação entre o setor público, o setor privado e a sociedade civil, especialmente ante a impossibilidade do mercado, por si só, garantir a preservação e a promoção da diversidade cultural, condição de um desenvolvimento humano sustentável.⁶⁶

Neste sentido, Häberle assevera:

*“(…) entender o pluralismo como suporte e promotor da cultura significa que toda uma paleta ampla de instituições como o Estado, os municípios, os meios de comunicação, as igrejas, as associações, os partidos, etc (...) estão de alguma maneira repartindo e co-participando do que poderíamos chamar de ‘responsabilidade cultural’, uma vez que tanto a liberdade como a multiplicidade cultural constituem uma atividade conjunta do Estado e da sociedade”.*⁶⁷ (tradução nossa)

⁶⁴ BOTELHO, Isaura. **As Dimensões da Cultura e o Lugar das Políticas Públicas**. Disponível em: <<http://www.centrodametropole.org.br/pdf/Isaura.pdf>>. Acesso em: 05 jul 2009.

⁶⁵ *Idem*.

⁶⁶ UNESCO. Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural. Disponível em <<http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001271/127160por.pdf>> Acesso em 06 ago 2010.

⁶⁷ HÄBERLE, Peter. **Teoría de la Constitución como Ciencia de la Cultura**, p. 90-91. *“Entender el pluralismo como soporte y promotor de cultura significa que toda una amplia paleta de instituciones, como el Estado, los municipios, los medios de comunicación, las Iglesias, los sindicatos, las asociaciones, los partidos, etc (...) están de alguna manera repartiendo e compartiendo a través de su*

Justamente por não atender as demandas de uma cultura democrática é que a atuação do poder público brasileiro vem recebendo diversas críticas nos últimos anos, culminando no projeto de alteração da Lei Rouanet, a qual foi e ainda é o principal instrumental da política pública de cultura do Brasil, sendo mesmo tida como a política em si.

Necessário, então, entender os meios de funcionamento da Lei e avaliar seus resultados na efetivação do direito à cultura no sentido previamente delimitado neste trabalho, com base nos valores constitucionais, em especial a democracia e, conseqüentemente, a diversidade.

2.3. CULTURA, ESTADO E MERCADO

Harmonizar as atividades estatais e privadas em uma política pública de cultura configura-se tarefa de especial complexidade, pois os bens culturais possuem dimensões múltiplas e indissociáveis, sendo, ao mesmo tempo, produtos culturais, políticos e econômicos.

Essa configuração força a conciliação de variáveis distintas e até mesmo contraditórias, como as questões da liberdade de expressão contraposta à legitimidade do Estado em intervir em sua efetivação, ou da sublimação da arte em oposição aos lucros decorrentes do consumo de bens e serviços culturais.

De modo paradoxal, enquanto o campo da cultura coloca-se contra a racionalização econômica e o determinismo do Estado, historicamente seu desenvolvimento apóia-se financeiramente no campo político e tecnologicamente na indústria cultural.

Olivieri lembra que, no sistema capitalista, o investimento na produção de bens é determinado pelo ressarcimento dos custos aliado à possibilidade de geração de lucros. Contudo, *“dentro das regras do mercado, a produção artística torna-se pouco atraente e apresenta alto risco financeiro para os envolvidos”*,⁶⁸ pois, via de regra, não segue a lógica capitalista de geração de lucros, em que os investimentos são realizados de modo a maximizar resultados financeiros.

actividad lo que podríamos llamar ‘responsabilidad cultural’, al ser tanto la libertad como la multiplicidad una tarea conjunta entre Estado e sociedad”.

⁶⁸ OLIVIERI, Cristiane Garcia. **Cultura Neoliberal** – Leis de Incentivo como Política Pública de Cultura, p.25.

Além disso, a conformação da cultura, considerada como direito fundamental, não permite que a produção cultural seja vista exclusivamente como produto de troca e de geração de lucro, pois a criação de cultura que atende aos valores constitucionais se concretiza muito mais pelo processo criativo, de expressão e de diálogo, que pelo produto material que possa daí resultar.

Como lembra Isabela Cribari, em geral o mercado contraria a lógica cultural, realizando um *“processo de ‘poda’, ‘adequação’ da expressão artística”*, para atender à função primordial do mercado, que é a troca de bens e serviços por dinheiro. No caso da cultura, entretanto, é preciso ter em mente o valor especial deste bem.⁶⁹

Nesse sentido, Vasco Pereira da Silva ressalta que *“em universos como são os do direito e da cultura, em que ‘qualidade’ se deve sobrepor à ‘quantidade’, não é possível a adoção de concepções ‘produtivistas’ de direito fundamentais”*.⁷⁰

Esclarece Olivieri que o mercado cultural no Brasil é financeiramente fraco, excluindo do consumo grande parte da população, de maneira que mesmo produções vinculadas à indústria cultural, como o cinema e espetáculos musicais, não encontram sustentabilidade. A receita direta de cultura, valor obtido por meio da venda de ingressos, obras e direitos, não permite a sustentabilidade e a continuidade da produção.⁷¹

Verifica-se, portanto, que a produção de cultura, em geral, não é capaz nem de ressarcir seu custo, ou seja, não há vantagem econômica que torne tal atividade suficientemente atrativa dentro das regras de mercado.

Assim, especialmente no tocante ao custeio da produção cultural, verifica-se que a oposição entre Estado e mercado apresenta-se como um falso dilema, não sendo possível optar por um ou por outro.

Considerando a baixa autossustentabilidade da produção artística, seu custeio deve ser obtido através de fontes externas à produção, a saber: Estado e iniciativa privada, cada qual com suas vantagens e limitações, em razão dos interesses de cada um.

⁶⁹ CRIBARI, Isabela. Arte, cinema e Mercado: discutindo a Relação. In: CRIBARI, Isabela (org.). **Economia da Cultura**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco/Editora Massangana, 2009, p. 373.

⁷⁰ SILVA, Vasco Pereira da. **A Cultura a que tenho Direito** – Direitos Fundamentais e Cultura, p. 89.

⁷¹ OLIVIERI, Cristiane Garcia. **Cultura Neoliberal** – Leis de Incentivo como Política Pública de Cultura, p. 27.

A participação de diversos atores é essencial no estabelecimento da *democracia cultural*, consoante os ensinamentos já mencionados de Isaura Botelho,⁷² de maneira que a diversidade de financiamentos conduza à diversidade cultural.

Ao Estado cabe, portanto, regulamentar, estimular, fomentar e viabilizar as ações culturais, *“incluindo as que atendam à lógica de mercado e as que não sobrevivem no mundo do lucro”*.⁷³

2.3.1 A Economia da Cultura

Ainda que se afirme a criação de cultura como processo e não só como um produto, não se pode ignorar sua dimensão econômica, com a geração de recursos, capacitação, emprego e renda.

Maria Amarante Pastor Baracho e Rafael Raddi lembram que a cultura é o bem maior da cidadania, formando um espaço de inclusão no qual o ser humano se expressa e se realiza, sendo fundamental para o desenvolvimento de um povo. Destacam, contudo, que, *“além de promover o crescimento humano, a cultura é fonte de riqueza e geradora de empregos”*.⁷⁴

Realmente, como bem coloca Giuliana Kauark, *“apesar da idéia de cultura não encaixar com facilidade nas categorias conceituais próprias da negociação comercial, sua definição em bens ou serviços tem importantes conseqüências econômicas e comerciais”*.⁷⁵

É necessário, portanto, considerar as ligações que se desenvolvem entre a cultura e a economia e o imperativo do Estado de intervir de alguma maneira nos mercados culturais, visando à promoção da sustentabilidade da produção nacional, bem como a interação equilibrada de formas de manifestação cultural diversas.

⁷² BOTELHO, Isaura. **As Dimensões da Cultura e o Lugar das Políticas Públicas**. Disponível em: <<http://www.centrodametropole.org.br/pdf/Isaura.pdf>>. Acesso em: 05 jul 2009.

⁷³ OLIVIERI, Cristiane Garcia. **Cultura Neoliberal** – Leis de Incentivo como Política Pública de Cultura, p.61.

⁷⁴ BARACHO, Maria Amarante Pastor; RADDI Rafael. Pesquisa e Economia: O Incentivo Fiscal à Cultura no Brasil In: CRIBARI, Isabela (org.). **Economia da Cultura**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco/Editora Massangana, 2009, p. 263.

⁷⁵ KAUARK, Giuliana. **Globalização, liberalização do mercado e diversidade cultural**: temas que se articulam no discurso político internacional. Disponível em http://www.observatoriodadiversidade.com.br/index.php?pag=colaboradores_detalhe&id=423, acesso em 06.08.2010.

Segundo Ana Carla Fonseca Reis, a Economia da cultura não defende que a cultura deve se curvar ao mercado. O reconhecimento do potencial econômico da cultura tem por base as relações entre o Estado, o mercado e a sociedade civil, buscando entender os papéis e as responsabilidades de cada um destes atores, trabalhados de forma convergente.⁷⁶

A economia da cultura contempla os bens, serviços e manifestações culturais que entram (ou poderiam entrar) em um fluxo completo de produção, distribuição e consumo, oferecendo, assim,

*“(...) o aprendizado e o instrumental da lógica e das relações econômicas - da visão de fluxos e trocas; das relações entre criação, produção, distribuição e demanda; das diferenças entre valor e preço; do reconhecimento do capital humano; dos mecanismos mais variados de incentivos, subsídios, fomento, intervenção e regulação; e de muito mais – em favor da política pública não só de cultura, como de desenvolvimento”.*⁷⁷

Carlos Alberto Dória ressalta, no mesmo sentido, o mérito da economia da cultura quanto à percepção dos produtos culturais inseridos na integridade da cadeia de produção/consumo, o que evidencia seus resultados como benefício social⁷⁸. Deste modo, não podemos negar a vertente econômica da cultura, tanto como fato consolidado, mas também porque espaço de crescimento e integração desejável.

2.3.2 Os papéis do Estado na cultura e breve histórico no Brasil

Consideradas a complexidade da produção cultural e a imprescindibilidade da atuação estatal, tanto para a efetividade do direito nos termos antes apresentados, como para o fortalecimento da economia da cultura, deve-se discutir e delimitar as possíveis funções do Estado no campo da cultura. Em acordo com Olivieri, a definição dos papéis do Estado na produção de cultura definem o conceito de cultura abrangido por esta ação.⁷⁹

⁷⁶ REIS, Ana Carla Fonseca. **A Economia da Cultura e Desenvolvimento** – Estratégias Nacionais e Panorama Global. Disponível em: <www.gestaocultural.org.br/pdf/Ana-Carla-Fonseca-Eco-Cult.pdf>. Acesso em 06 ago 2010.

⁷⁷ *Idem*.

⁷⁸ DÓRIA, Carlos Alberto. Teses (equivocadas ou não) sobre o Estado e Cultura Brasileira. In: CRIBARI, Isabela (org.). **Economia da Cultura**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco/Editora Massangana, 2009, p. 125.

⁷⁹ OLIVIERI, Cristiane Garcia. **Cultura Neoliberal** – Leis de Incentivo como Política Pública de Cultura, p.49.

D. Ranalli⁸⁰ estabelece quatro possíveis papéis para o Estado, conforme maior ou menor ingerência na produção.

O Estado *Facilitador* restringe-se à criação de políticas fiscais e meios de incentivo, o que não permite a viabilização de manifestações menos articuladas, restringindo também o acesso de parcela da população.

No papel de *Mecenas*, o Poder Público presta subsídios diretos, abarcando investimentos de risco e possibilitando o acesso de um público mais diversificado.

Quando a atuação estatal caracteriza-se por um maior envolvimento, com controle das instituições culturais, envolvendo, além do suporte financeiro, um modelo de gestão, o Estado é denominado *Arquiteto*.

Por fim, atuando como *Engenheiro*, o Estado detém todos os meios de produção, em uma política cultural articulada e rígida, característica dos regimes totalitários.

Consoante Olivieri, a atuação estatal de cultura no Brasil foi marcada por períodos de repressão política, com controle e direcionamento da produção, por escolhas clientelistas dos projetos a serem produzidos ou por ações conservadoras e acríticas, como é o caso da ação concentrada na preservação do patrimônio histórico durante as décadas de 70 e 80.⁸¹

A principal observação a ser feita quanto à atuação estatal brasileira no campo de cultura é que o apoio financeiro sempre aconteceu sem planos e objetivos de longo prazo, mas sim como uma série de ações isoladas, sem qualquer aferição de resultados e sem continuidade, longe do desejado papel de Arquiteto.

Na história brasileira mais recente, a ação já pouco efetiva do Estado na área de cultura passa por um momento especialmente crítico no fim da década de 80 e nos primeiros anos da década de 90. Há, então, um verdadeiro descomprometimento com as ações culturais, verificável principalmente pelo enfraquecimento institucional dos órgãos de cultura, especialmente a extinção do Ministério da Cultura, e com a contenção de gastos pelo governo federal devido à crise econômica.

⁸⁰ RANALLI, D., *apud* OLIVIERI, Cristiane Garcia. **Cultura Neoliberal** – Leis de Incentivo como Política Pública de Cultura, p. 30.

⁸¹ OLIVIERI, Cristiane Garcia. **Cultura Neoliberal** – Leis de Incentivo como Política Pública de Cultura, p.34.

Finalmente, em meados da década de 90, começa um período de reestruturação institucional, com o restabelecimento do Ministério da Cultura e a adoção de novos mecanismos de financiamento.

Em consonância com a política econômica vigente, evidencia-se o caráter neoliberal dessas medidas, notadamente pelo uso do denominado “mecenasato”, meio de fomento submetido essencialmente às normas do mercado.

Com a criação das leis de incentivo à cultura nos anos 90, notadamente a Lei Rouanet e a Lei do Audiovisual, o Estado brasileiro passa a atuar preponderantemente como *Facilitador*, abdicando da produção e direção da cultura e estimulando a produção, distribuição e acesso à produção cultural por meio de incentivos fiscais, práticas de financiamento privado, tendentes à independência do Poder Público.

Verifica-se um esforço significativo na adoção de mecanismos estáveis de financiamento das atividades culturais, não sendo possível negar o fortalecimento das ações institucionais pelo Minc e demais órgãos vinculados. Do mesmo modo, é de reconhecer o significativo aporte financeiro proporcionado pela Lei, o que viabilizou o crescimento das produções culturais nas duas últimas décadas, inclusive com a proliferação de ações semelhantes nos Estados e Municípios.

Contudo, passados quase vinte anos da edição da lei, discute-se hoje a eficácia e a suficiência deste modelo para o atendimento do complexo conceito de cultura adotado pela Constituição.

Antonio Albino Rubin lembra que as políticas culturais brasileiras sempre foram marcadas por três tristes tradições: de ausência, de autoritarismo e de instabilidade.⁸²

A *ausência* aparece como inexistência de políticas em momentos mais remotos da história de nosso país, e, recentemente, como substituição do Estado pelo mercado, através de leis de incentivo.

O *autoritarismo* também apresenta duas vertentes, identificando-se com momentos políticos de pouca liberdade e dirigismo cultural, mas também pela adoção de conceitos de cultura pouco abrangentes, limitando-se a ações ligadas ao patrimônio material e às artes “reconhecidas”.

⁸² RUBIN, Antonio Albino Canelas. Políticas Culturais no Governo Lula. In: RUBIM, Antônio Albino Canelas (org.). **Políticas Culturais no Governo Lula**. Salvador: EDUFBA, 2010, p. 11-16.

Finalmente, a *instabilidade* representa a tendência de políticas culturais temporárias e pontuais, incapazes de transcender governos e se configurarem como verdadeiras políticas de Estado.

Assim, o grande desafio contemporâneo é estabelecer uma política de cultura permanente, transformando a histórica tradição brasileira de ações isoladas, instáveis e autoritárias, tendo como ponto de partida a consciência do papel da cultura no desenvolvimento do país, especialmente como meio de construção e preservação da diversidade e da pluralidade anteriormente referidas.

Olivieri esclarece qual o papel do Estado na efetivação de um direito à cultura capaz de atender aos valores democráticos de uma sociedade pluralista:

*“O papel do Estado como garantidor dos diversos tipos de produção deve então ser discutido e delimitado. E, principalmente, a forma como será discutida a distribuição de verbas deve ser analisada de modo a evitar o clientelismo e o desvio. Para atender à diversidade da produção e da demanda, o Estado deverá alternar entre os papéis de facilitador, mecenas e arquiteto, utilizando das peculiaridades e possibilidades de cada um destes papéis para atingir os objetivos da política cultural que se pretende implantar”.*⁸³

Feitas tais considerações, passamos a análise da Lei Roaunet e seus mecanismos de funcionamento, de modo que possamos entender as possibilidades e limitações do modelo por ela estabelecido, consideradas as dimensões constitucionais de cultura até aqui traçadas e os deveres daí decorrentes para a atuação estatal no estabelecimento de uma democracia cultural.

⁸³ OLIVIERI, Cristiane Garcia. **Cultura Neoliberal** – Leis de Incentivo como Política Pública de Cultura, p.58.

3. A LEI ROUANET

Como mencionado anteriormente, na década de 90 a principal fonte de financiamento para a cultura foi o incentivo fiscal, em consonância com a idéia neoliberal de gestão pública, colocando os órgãos de cultura como meros agentes burocráticos do processo.

O chamado mecenato foi instituído pela Lei 8.313/91, conhecida como Lei Rouanet, optando por uma gestão bipartite da distribuição de verbas ao repassar ao particular a escolha dos projetos a serem financiados.

A Lei Rouanet estabeleceu o sistema de financiamento cultural por três mecanismos: (i) o incentivo fiscal, que faculta a pessoas físicas ou jurídicas a aplicação de parcelas de impostos devidos para o apoio a atividades culturais por meio de doação ou patrocínio; (ii) os recursos orçamentários destinados ao Fundo Nacional de Cultura e (iii) o FICART (Fundos de Investimento Cultural e Artístico).

Segue a análise de cada um deles, com especial destaque ao mecenato, sendo que nos últimos anos a ação cultural dependeu praticamente deste único meio, o que levou a críticas diversas quanto ao mecanismo de incentivo fiscal, sobretudo quanto ao seu caráter pouco democrático de escolha de projetos, que aliado à concentração regional dos projetos conduziu às recentes propostas de mudanças.

3.1. FUNDO NACIONAL DE CULTURA (FNC)

O Fundo Nacional de Cultura é um dos três mecanismos de financiamento previstos na Lei Rouanet, permitindo investimentos diretos do Ministério da Cultura por meio de duas formas operacionais: os empréstimos reembolsáveis e os investimentos a fundo perdido.

O Fundo tem como objetivo expresso captar e destinar recursos para projetos culturais que atendam às necessidades da produção cultural e aos interesses da coletividade. Em acordo com o art. 4º, inciso V, o FNC deve priorizar projetos em “*áreas com menor possibilidade de desenvolvimento com recursos próprios*”, ou seja, projetos que apresentem maiores dificuldades na captação justamente pelo pouco apelo junto ao mercado. Desse modo, como forma

complementar ao mecenato, viabilizar-se-iam projetos que não priorizam o valor econômico de seu produto final e que não são absorvidos pelo mercado.

O FNC disponibiliza verba para projetos culturais apresentados por entidades públicas e privadas sem fins lucrativos, com transferência de 80% do valor do projeto, impondo-se a contrapartida, pelo proponente, dos 20% restantes. No caso de pessoas físicas, possibilita a concessão de bolsas de estudo e passagens aéreas, focando na educação e na formação.

A composição do Fundo compreende diversos recursos, segundo o disposto no art. 5º da Lei Rouanet, e a seleção dos projetos ocorre por meio de uma comissão do Fundo.

Cristiane Olivieri ressalta que os números relativos ao FNC mostram uma concentração das verbas em projetos referentes ao patrimônio cultural, refletindo uma atuação estatal conservadora e contrária aos objetivos determinados em lei, sendo que deixa de beneficiar os produtos excluídos do processo de mecenato⁸⁴.

3.2. FICART – FUNDOS DE INVESTIMENTO CULTURAL E ARTÍSTICO

A Lei Rouanet prevê também a constituição de fundos de investimento, sob a forma de condomínio, constituído por quotas nominais, com a comunhão de recursos destinados a projetos culturais e artísticos com propósito declaradamente comercial.

Ainda que o Ficart já possua a devida regulamentação, por meio da IN nº 186/2002 da Comissão de Valores Imobiliários e do Decreto nº 5.761/2006, este mecanismo não vem sendo utilizado.

Isso ocorre porque o Fundo apresenta riscos próprios dos investimentos financeiros, diferente do que acontece no Mecenato, em que as empresas têm pleno controle dos custos e maior previsibilidade de resultados, especialmente porque não se busca o lucro direto, mas um investimento em marketing e imagem.

O risco, como mencionado anteriormente, decorre do fato de que são poucas as produções culturais que conseguem a sustentabilidade e menor ainda o número de atividades que consegue lucro com sua receita direta.

⁸⁴ OLIVIERI, Cristiane Garcia. **Cultura Neoliberal** – Leis de Incentivo como Política Pública de Cultura, p.140.

Verifica-se, então, que o tripé do financiamento, proposto pela Lei Rouanet, apresenta grave desequilíbrio. Como não há limitações para o uso do mecenato quanto a algumas produções consideradas comerciais,⁸⁵ o mecenato continua sendo a única escolha da iniciativa privada e, considerando os poucos recursos do FNC, apresenta-se também como a principal opção do governo.

3.3. MECENATO (INCENTIVO FISCAL)

A denominação “mecenato”, adotada pela Lei Rouanet para se referir ao uso dos incentivos fiscais como modo de financiamento de projetos culturais, não é inteiramente adequada, pois não guarda identificação com as doações realizadas pelos protetores da arte renascentista, já que existe uma contrapartida tributária por parte do governo e um retorno para a empresa em relação ao cliente, através da divulgação de sua imagem.

A adoção de leis de incentivo à cultura caracteriza uma política cultural identificada com o Estado *Facilitador*. Os projetos são viabilizados em uma “parceria” entre Estado e iniciativa privada, na qual o Poder Público renuncia à parte da receita proveniente de impostos para incentivar a participação de pessoas físicas e jurídicas no desenvolvimento da cultura. Desse modo, busca-se um aporte financeiro privado, com a disponibilização de verbas não previstas em orçamento, apoiando projetos previamente aprovados pelo Ministério da Cultura.

Tanto a escolha dos projetos a serem beneficiados como a retribuição publicitária com o produto final pertencem inteiramente do patrocinador privado. Em geral, as empresas participam de projetos culturais por meio da isenção fiscal justamente pelo retorno de divulgação da ação patrocinada, permitindo projetar a imagem da empresa através de suas ações culturais.

Dentro de uma visão liberal, destacada e criticada por Olivieri, a utilização do mecenato foi justificada pela “*substituição do Estado para alcance de objetivos*

⁸⁵ Tomemos como exemplo a utilização das leis de incentivo nas apresentações do Cirque du Soleil, no ano de 2007, que foi extremamente criticada, principalmente pela cobrança de ingressos em valores elevados. Destaca-se, contudo, a dificuldade no estabelecimento do caráter comercial das produções culturais e, principalmente, a impossibilidade de prever a probabilidade de gerarem lucro, já que mesmo áreas como música e cinema frequentemente não são autossustentáveis.

*públicos no uso da estrutura, por vezes, mais eficiente e otimizada da empresa privada”.*⁸⁶

A Lei 8.313/91, que institui o mecenato, prevê a utilização dos incentivos fiscais sob a forma de patrocínio ou de doação.

O Patrocínio possui finalidade promocional e institucional e está diretamente relacionado ao planejamento de comunicação da empresa. Permite-se, inclusive, que o orçamento do projeto patrocinado inclua despesas com a divulgação da empresa em até 20% do valor total. Além disso, o incentivador pode dispor de 25% do produto final para ações de marketing cultural.

No caso de pessoa jurídica, os valores concedidos ao projeto selecionado podem ser lançados como despesa operacional, com a redução indireta de impostos em 34% do valor do patrocínio. Concede-se, ainda, uma redução direta, a renúncia propriamente dita, de até 30% do valor disponibilizado.

Assim, é possível que a redução de impostos chegue a 64% do valor patrocinado, desde que não ultrapasse 4% do valor devido em cada exercício fiscal. Desse modo, o patrocinador arca efetivamente com 36% do valor do projeto.

Em caso de incentivador pessoa física, a renúncia direta corresponderá a 60% do valor total, não podendo ultrapassar 6% do valor devido no exercício fiscal.

Quanto à Doação, o incentivo é percentualmente maior, mas não existe finalidade promocional direta. A empresa doadora não pretende ter divulgação de sua ação através de mídia paga com a verba incentivada. Neste caso, o incentivo direto corresponde a 40% do valor total doado, podendo, ainda, lançar o valor como despesa operacional, tendo redução indireta de 34%. Aqui, o limite do desconto também não pode ultrapassar 4% do valor devido no exercício.

A pessoa física doadora terá redução direta de 80% do valor doado, limitada a 6% do valor de impostos devidos no exercício fiscal.

Como algumas produções artísticas demonstraram maior dificuldade na captação de recursos, a Lei nº 9.874/99 e, posteriormente, a MP nº 2.229-1 de 2001, passaram a permitir o abatimento de impostos em 100% do valor incentivado para determinadas áreas. Neste caso, não pode haver lançamento da quantia como despesa operacional, mas o aporte real do patrocinador é zerado. Essa previsão

⁸⁶ OLIVIERI, Cristiane Garcia. **Cultura Neoliberal** – Leis de Incentivo como Política Pública de Cultura, p.41.

altera o modelo inicial, no qual se buscava uma contribuição financeira pela Iniciativa Privada.

O limite que se destina à renúncia fiscal é definido anualmente pelo Presidente da República, por Decreto, com base no valor da receita do Imposto de Renda no triênio anterior. Este valor refere-se unicamente à renúncia, não abrangendo a contrapartida do incentivador.

Os projetos culturais podem ser apresentados por pessoas físicas com currículo cultural (artistas e produtores) ou por pessoas jurídicas, desde que seu ato constitutivo contenha objeto cultural.

A obtenção de recursos do mecenato está condicionada a apresentação do projeto ao Ministério da Cultura para apreciação unicamente de requisitos formais. Deve-se destacar que a Lei Rouanet, em seu art. 22, impede que os projetos sejam avaliados subjetivamente quanto a seu valor artístico e cultural

O Ministério da Cultura atua como esclarecedor no processo, objetivando a aprovação do maior número de projetos, que passam por uma pré-avaliação documental. Em seguida, os projetos são remetidos a um órgão parecerista para análise técnica, segundo a área cultural em que se enquadram. O parecer técnico trará conclusão favorável ou desfavorável quanto ao enquadramento do projeto nos requisitos legais (áreas estabelecidas pela lei) e quanto à exequibilidade e compatibilidade de custos.

Avalia-se, portanto, somente a adequação legal e a viabilidade financeira, não havendo análise de mérito, o que é expressamente vedado pelo texto legal, ou seja, trata-se de mera habilitação técnica para a posterior captação de recursos.

Por fim, os projetos passam pela Comissão Nacional de Incentivo à Cultura (CNIC), órgão formado por sete representantes da sociedade civil, sendo seis membros provenientes de entidades associativas culturais, indicados por entidades habilitadas junto ao Ministério ou pelo próprio Ministro, e um representante do empresariado nacional, além do próprio Ministro da Cultura e do presidente da entidade que congrega os Secretários de Cultura estaduais.

Originalmente, o CNIC tinha a competência de aprovação final dos projetos e definição dos trabalhos do Fundo Nacional de Cultura. Hoje é órgão recursal e consultivo, passando a prerrogativa de aprovação dos projetos ao Ministro da Cultura, que não está vinculado ao parecer emitido.

Por fim, uma Portaria com o valor e enquadramento do projeto será publicada no DOU, determinando a juntada de certidões Negativas de Tributos e Termo de Compromisso pelo proponente. Após, uma nova Portaria autoriza a captação dos recursos junto à iniciativa privada.

Ao receber o dinheiro, o proponente emite recibo de mecenato, segundo modelo do Minc, a ser utilizado pelo incentivador no uso do benefício fiscal. Após a realização do projeto, o proponente deve apresentar o produto resultante e a prestação de contas.

3.4. UMA PRIMEIRA AVALIAÇÃO

A Lei Rouanet, ao lado da Lei do Audiovisual, conforma o atual sistema de financiamento de cultura nacional, que se baseia, como visto, em três mecanismos: os recursos orçamentários do Fundo Nacional de Cultura (FNC) e das instituições federais, os incentivos fiscais e os Fundos de Investimento (Ficart).

Caso é que, mesmo com a previsão de outros modos de financiamento na Lei, no contexto político e econômico do neoliberalismo, o governo federal estimulou fortemente o uso dos incentivos fiscais, de modo que a gestão de Francisco Weffort no Minc (durante o governo de Fernando Henrique Cardoso) foi marcada pelo financiamento de cultura sob responsabilidade do mercado.⁸⁷

Apesar das limitações apontadas no uso excessivo do mecenato, o sistema de financiamento se mantém de modo muito semelhante no governo Lula. Ainda que a gestão de Gilberto Gil tenha expressado a intenção de ampliação da democracia cultural, valorizando o FNC e os recursos orçamentários diretos, o papel dos incentivos fiscais permaneceu dominante.

Como exemplo, tomamos os números do ano de 2007. No período os recursos do Fundo Nacional de Cultura aumentaram em 53%, o que não foi suficiente para alterar a preponderância do incentivo fiscal, que respondeu por 82% do valor de financiamento público à cultura no ano.⁸⁸

Com a entrada de Juca Ferreira no Ministério da Cultura, em 2008, a predominância do mecenato vem aumentando ano a ano, sendo que *“em 2008*

⁸⁷ SALGADO, Gabriel Melo; PEDRA, Layno Sampaio; CALDAS, Rebeca dos Santos. As políticas de financiamento da cultura: a urgência de uma reforma. In: RUBIM, Antônio Albino Canelas (org.). **Políticas Culturais no Governo Lula**. Salvador: EDUFBA, 2010, p.91.

⁸⁸ *Ibid.*, p.93.

representou 92% do montante total, e em 2009, significou 96%, ou seja, quase a totalidade dos meios de financiamento público".⁸⁹

A dependência de praticamente um "único canal formalmente estabelecido"⁹⁰ durante o governo de Fernando Henrique Cardoso e, com algumas pequenas alterações, também no governo Lula, levou a críticas diversas ao mecanismo de incentivo fiscal, em especial quanto ao seu caráter pouco democrático de escolha dos projetos e divisão dos recursos.

A atuação estatal pouco comprometida, que deixou ao mecenato a realização do direito à cultura, colocando os órgãos de cultura como meros agentes burocráticos do processo, conduziu a uma verdadeira rejeição ao mecanismo.

É preciso enfatizar que várias das críticas dirigidas à Lei Rouanet, e mais especificamente ao mecenato, confundem-se com problemas decorrentes da falta de uma política cultural bem definida.

Neste momento de mudanças, é preciso separar as críticas que se dirigem ao mecenato enquanto mecanismo, considerando os limites para o atendimento de fins com os quais sua natureza não se compatibiliza, e as que se dirigem à política pública adotada, ou à falta dela.

Destaca Cristiane Olivieri que os "*fundos de cultura e incentivos fiscais devem ser estudados à luz da idéia de qual produção cultural está sendo viabilizada, para posterior análise de sua eficiência e importância para a sociedade*".⁹¹

Para isso, é preciso considerar o conceito complexo e amplo de cultura antes mencionado, que visa à realização dos valores constitucionais da pluralidade e da diversidade para o estabelecimento da democracia cultural.

Vejam, então, as principais e mais comuns considerações sobre o uso da Lei Rouanet e seus resultados:

⁸⁹ SALGADO, Gabriel Melo; PEDRA, Layno Sampaio; CALDAS, Rebeca dos Santos. **Políticas Culturais no Governo Lula**, p.93.

⁹⁰ OLIVIERI, Cristiane Garcia. **Cultura Neoliberal** – Leis de Incentivo como Política Pública de Cultura, p. 22.

⁹¹ *Ibid.*, p. 60.

Concentração de Verbas - Um dos principais problemas apontados pelo Ministério da Cultura e uma das causas de maior força para o projeto de alteração da Rouanet refere-se à concentração e à desigualdade regional na distribuição das verbas captadas.

No ano de 2007, por exemplo, as regiões Sul e Sudeste ficaram com 80% da verba captada.⁹² A captação concentrada no Sul e Sudeste, ou seja, na área de maior poder econômico e nível educacional, demonstra um Estado desatento às necessidades de desenvolvimento de outras regiões, justamente as mais carentes.

Em adição, o sistema vem se mostrando extremamente concentrador, haja vista que, de 2003 a 2007, 3% dos proponentes concentraram 50% do volume captado.⁹³

Seleção dos Projetos e Produtividade - Outra falha frequentemente apontada é a baixa produtividade decorrente do grande número de projetos que, aprovados, deixam de captar a verba. Cabe lembrar que projeto “aprovado” é aquele considerado apto pelo Minc para captação de recursos junto à iniciativa privada.

Em acordo com Olivieri, o afastamento de pequenos produtores ocorre já no processo de seleção do Minc, pois os proponentes precisam de conhecimentos que vão além do fazer artístico, como o estabelecimento de objetivos, custos e prazos, preenchimento de formulários, prestação de contas. Todos estes procedimentos, segundo a autora, apresentam-se como “*filtros selecionadores iniciais e invisíveis*”, de modo que:

*“Projetos de valores menos expressivos, desenvolvidos por artistas de pequenas comunidades, por vezes artesãos, estão eliminados não apenas do mercado, que em geral não os patrocina, mas pelas regras que requerem capacitação burocrática não encontrada em todos os lugares”.*⁹⁴

Ainda, entre os 80% de projetos aprovados, somente 20% a 30% conseguem a verba para a execução do projeto. Aponta-se como causa para a baixa produtividade a dificuldade de “vender” os projetos para os setores de marketing das empresas. Explica Olivieri que o fator determinante para que uma empresa se torne

⁹² MINISTÉRIO DA CULTURA. **Novo texto da Lei Rouanet permite doações internacionais para fundo.** Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br/site/2010/01/28/novo-texto-da-lei-rouanet-permite-doacoes-internacionais-para-fundo/>> Acesso em: 08 ago 2010.

⁹³ MINISTÉRIO DA CULTURA. **Incentivo a espera da nova Lei Rouanet.** Disponível em: www.cultura.gov.br/site/2009/07/17/incentivo-a-espera-da-nova-lei-rouanet/. Acesso em: 20 jul 2009.

⁹⁴ OLIVIERI, Cristiane Garcia. **Cultura Neoliberal** – Leis de Incentivo como Política Pública de Cultura, p. 130.

incentivadora não é a renúncia fiscal, mas sim o ganho de imagem institucional, agregando valor à marca e reforçando o papel social da empresa.⁹⁵

Exige-se do produtor cultural domínio de técnicas de comunicação e adequação à marca, que somente produtores mais bem preparados, ligados aos segmentos artísticos mais desenvolvidos e articulados, conseguem atingir. Assim, este mecanismo reproduz as assimetrias já existentes na produção nacional.

Em adição, os projetos escolhidos são aqueles com maior visibilidade na mídia, excluindo-se as produções experimentais e de pequenas comunidades. Desse modo, a própria produção busca se moldar aos interesses dos patrocinadores e do mercado.

Desvirtuamento da parceria com a iniciativa privada - Finalmente, com as alterações na Lei que permitiram o abatimento de impostos em 100% do valor incentivado, verifica-se um desvirtuamento da “parceria”, a qual deveria trazer um aporte financeiro pela iniciativa privada.

O incentivo criado para o setor cultural previa, como visto, que o patrocinador arcasse efetivamente com, pelo menos, 36% do valor do projeto. Com a concessão de 100% de renúncia, o Estado afastou-se do objetivo inicial, pois toda a verba é custeada pelos cofres públicos, ou seja, não existe captação adicional de verba.

Ainda que a forma de custeio tenha se alterado, não houve modificação no processo de escolha, de modo que a empresa privada assume o papel de repassadora de verba, com base exclusivamente nos objetivos de comunicação da empresa, evidenciando o afastamento do Estado no processo decisório.

⁹⁵ OLIVIERI, Cristiane Garcia. **Cultura Neoliberal** – Leis de Incentivo como Política Pública de Cultura, p. 136.

4. O MECENATO E OS FINS DA CULTURA

Todos os problemas levantados no fim do capítulo anterior são reais e demonstram um modelo incapaz de responder à acepção plural de cultura consagrada na Constituição, em especial por curvar-se excessivamente ao mercado e por não suprir demandas reprimidas.

O financiamento pelo Estado deve fugir das regras estabelecidas no mercado, buscando maneiras de financiar projetos não assimiláveis por essa lógica. Esclarece Olivieri que *“a permissão ao mercado de arbítrio completo na produção, circulação e consumo de bens culturais acarreta a reprodução das desigualdades que caracterizam o próprio mercado capitalista”*,⁹⁶ em claro prejuízo a diversas manifestações culturais.

O governo, especialmente na gestão de FHC, preocupou-se em maximizar as verbas do Mecenato, mas afastou-se da questão essencial de disponibilizar fontes de recurso alternativas, *passando “para o produtor e/ou artista a responsabilidade de obter recursos e, portanto, a ‘culpa’ na hipótese de insucesso”*.⁹⁷

José Carlos Durand aponta quatro entraves na gestão pública de cultura no Brasil: (i) a fragmentação do fomento, com a realização de um conjunto de projetos sem conexão; (ii) desarticulação entre gestão municipal, estadual e federal; (iii) descontinuidade de prioridades (quando conhecidas) e (iv) falta de entrosamento da cultura com áreas afins, como educação e turismo.⁹⁸

Como se pode ver, estes são problemas muito mais amplos que os decorrentes do uso do mecenato e referem-se basicamente à falta de um planejamento complexo e abrangente, no qual o incentivo fiscal é apenas uma das peças.

Os incentivos fiscais devem ser estudados considerando suas potencialidades e limitações, com a clareza de qual produção cultural está sendo viabilizada. Somente assim é possível a análise de sua eficiência e importância para

⁹⁶ OLIVIERI, Cristiane Garcia. **Cultura Neoliberal** – Leis de Incentivo como Política Pública de Cultura, p. 28

⁹⁷ *Ibid.*, p. 154.

⁹⁸ DURAND, José Carlos. Sugestão para o cultivo e a difusão da economia da cultura no Brasil. In: CRIBARI, Isabela (org.). **Economia da Cultura**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco/Editora Massangana, 2009, p. 48.

a política cultural, atentando para as correções necessárias ao mecanismo e diferenciando os problemas próprios do mecenato daqueles decorrentes da insuficiência da política atual, que depende excessivamente dos incentivos.

4.1. OS INCENTIVOS FISCAIS: FINALIDADES, POTENCIAIS E LIMITES

A adoção dos incentivos fiscais como meio de financiamento da cultura, segundo previsão da Lei Rouanet, intentou aumentar os recursos destinados à produção de cultura, de modo desvinculado ao orçamento público.

Não obstante, a ideia de base do mecenato não é a eliminação dos investimentos públicos, mas sua utilização como estratégia de estímulo ao investimento privado. Ou seja, *“é um instrumento de multiplicação de recursos em áreas onde Estado e as empresas têm possibilidades conjuntas de ganho”*.⁹⁹

É preciso ter claro que o maior impulso ao uso do mecenato reside não na isenção fiscal, mas na possibilidade de ganho na imagem institucional. Em tal sentido, a empresa, em troca do marketing cultural, deve arcar diretamente com parte dos custos dos projetos que patrocina, permitindo um incremento nas verbas destinadas à cultura.

A Lei Rouanet previa, originalmente, uma contrapartida do particular de 26% a 36% da verba disponibilizada para o projeto. No entanto, alterações sucessivas na lei permitiram a dedução de 100% do valor repassado ao projeto, sem qualquer captação adicional de verba.

Esta alteração nega o escopo da lei, pois, com a isenção total, o recurso passa a ser inteiramente público, permanecendo as decisões e as vantagens no uso do produto totalmente com as empresas.¹⁰⁰

Com certeza, essa é a principal distorção do mecenato, visto que em sua atual configuração não é capaz de realizar a finalidade para a qual foi criado, qual seja, a possibilidade de proveitos tanto para a empresa como para o Estado.

De outro lado, as críticas referentes à escolha dos projetos e à impossibilidade deste mecanismo em servir à cultura em sua acepção mais ampla não parecem tão claras e, por isso mesmo, são discutíveis. Estes são problemas

⁹⁹ SALGADO, Gabriel Melo; PEDRA, Layno Sampaio; CALDAS, Rebeca dos Santos. As políticas de financiamento da cultura: a urgência de uma reforma. In: RUBIM, Antônio Albino Canelas (org.). **Políticas Culturais no Governo Lula**. Salvador: EDUFBA, 2010, p.95.

¹⁰⁰ *Ibid.*, p.96.

que decorrem do uso exclusivo ou preponderante do mecenato, o qual apresenta reconhecidas limitações.

José Álvaro Moisés ressalta a necessidade de discutir o sistema de financiamento reconhecendo os obstáculos intrínsecos ao mecanismo:

*“Por essa razão, merece debate público o fato do sistema de financiamento da cultura em montagem no país, nos últimos dez anos, apresentar limitações que são inerentes a sua própria natureza, isto é, um mecanismo de mercado que envolve o risco de reproduzir a estrutura de desigualdades da sociedade e da economia em seu funcionamento”.*¹⁰¹

Concentração de recursos, reprodução das desigualdades e produtos culturais conservadores: estas são as observações comuns quanto à permissão de escolha dos projetos pelas empresas. Realmente, a escolha pelo mercado não serve a todo tipo de manifestação, excluindo especialmente aquelas que não entram em um ciclo econômico completo.

Os investimentos públicos e privados têm motivações, públicos, objetivos e articulações diversos, pois, como colocam Gabriel Melo Salgado, Layno Sampaio Pedra e Rebeca dos Santos Caldas:

*“Enquanto os investimentos estatais visam movimentar a economia e democratizar o acesso à cultura, empresa privada investe em cultura com o objetivo de divulgar seu nome, junto a determinado público, reforçar laços de comunidade, associar seus valores aos daquele evento, etc.”.*¹⁰²

Contudo, é possível constatar que o mecenato possui funcionalidades a serem aproveitadas, ainda que certas críticas dirigidas ao mecanismo tentem diminuir seu papel na política cultural, como se verdadeiramente impedissem a realização dos fins constitucionais.

Tomemos por exemplo a colocação de Yacoff Sarkovas, para quem as leis de incentivo geram produção cultural simplesmente porque injetam dinheiro no setor, mas que não são uma boa forma de financiamento, pois transferem e pulverizam aleatoriamente o dinheiro e a responsabilidade pública para as empresas.¹⁰³

Em oposição a este apontamento, lembramos que o uso do mecenato consolidou ações de qualidade, em especial em inúmeros institutos e fundações culturais, como o Instituto Itaú Cultural, Instituto Moreira Salles, Centro Cultural

¹⁰¹ MOISÉS, José Álvaro. **Cultura e Democracia** – Vol.1, p. 48.

¹⁰² SALGADO, Gabriel Melo; PEDRA, Layno Sampaio; CALDAS, Rebeca dos Santos. **Políticas Culturais no Governo Lula**, p.94.

¹⁰³ SARKOVAS, Yacoff. O incentivo fiscal à cultura no Brasil. Disponível em <<http://www.canalcontemporaneo.art.br/blog/archives/000355.html>>. Acesso em 25 set 2010.

Banco do Brasil e Fundação Odebrecht. Estes são bons exemplos de trabalhos de reconhecida qualidade, com atuação contínua e bem definida, viabilizados por meio de incentivos fiscais.

Podemos mencionar também os casos da Fundação Orquestra Sinfônica Brasileira, Fundação Orquestra Sinfônica de São Paulo e da TV Cultura, que se encontram frequentemente entre os maiores proponentes

A atuação institucional mencionada possibilita também a diversificação e a pluralidade na gestão de cultura brasileira e reflete o *“esforço de democratização das relações entre Estado e sociedade, um dos objetivos centrais da política de parceria”*.¹⁰⁴

Outros efeitos positivos dos incentivos fiscais podem ser mencionados. Durand enfatiza a capacitação dos produtores para realização de projetos exequíveis, com a análise de riscos e a consciência de que a produção cultural deve atender também ao público e não só a valores estéticos individuais.¹⁰⁵ Tais efeitos não podem ser desconsiderados, ainda que devam ser ponderados principalmente quanto a produtores experientes e setores determinados.

A utilização do mecenato prioriza setores culturais com maior visibilidade, mas apresenta diversas vantagens e, mais importante, não impede a adoção de outros meios para a persecução de fins diversos, assim como não impede uma hierarquização entre os meios estabelecidos, segundo objetivos pré-determinados.

Para Durand, a gestão cultural necessita ser pensada *“sistemicamente, atentando ao problema do que pode ser fomentado, o que pode ser regulado pelo governo na área cultural e por quais meios e instrumentos”*.¹⁰⁶

Em tal sentido, destaca-se justamente a complementaridade de ações distintas para viabilizar produtos diversos, com ênfase nos outros mecanismos previstos na Lei, sobretudo o Fundo Nacional de Cultura, cuja finalidade é a viabilização de projetos que priorizem a distribuição regional e a realização de projetos que não apresentam autossustentabilidade.¹⁰⁷

¹⁰⁴ MOISÉS, José Álvaro. **Cultura e Democracia** – Vol.1, pg. 45.

¹⁰⁵ DURAND, José Carlos, *apud* OLIVIERI, Cristiane Garcia. **Cultura Neoliberal** – Leis de Incentivo como Política Pública de Cultura, p. 170.

¹⁰⁶ DURAND, José Carlos. **Economia da Cultura**, p. 49.

¹⁰⁷ SALGADO, Gabriel Melo; PEDRA, Layno Sampaio; CALDAS, Rebeca dos Santos. **Políticas Culturais no Governo Lula**, p.90.

Propostas que rejeitam os incentivos e defendem um modelo de financiamento exclusivo pelo Estado são, nesse sentido, tão limitadas quanto o uso preponderante do mecenato, pois, como lembra Häberle, “*um excesso de ‘cultura estadual’, quer dizer, de cultura mediatizada pelo Estado é de considerar inconstitucional, como também é o excesso contrário, ou seja, demasiada cultura ‘privada’*”.¹⁰⁸ (tradução nossa)

José Álvaro Moisés¹⁰⁹ ressaltava três problemas ou hipóteses que advogam contra a substituição do sistema de incentivos pelo financiamento direto do Estado: (i) espaço reduzido no orçamento, especialmente diante das prioridades educação, saúde e segurança; (ii) risco de dirigismo cultural; e (iii) dependência da saúde econômica do Estado.

Olivieri menciona o posicionamento de Tyler Cowen, para quem os valores disponibilizados pelo Governo corrompem mais a arte do que a desenvolvem, uma vez que os governos, ainda que democráticos, tendem a favorecer a manutenção das coisas ao invés de construir o novo.¹¹⁰

Entretanto, o pretexto de proteger a sociedade do dirigismo estatal não é motivo suficiente para afastar a regulação pública na “*esfera ampliada de interesses econômicos e políticos*” da cultura, consoante ressaltava José Carlos Durand. O autor assevera que idealizações antagônicas de mercado e Estado são muito abstratas e “*atravancam o avanço da gestão pública de cultura*”, sendo preciso arejar velhas noções sobre a cultura e o lugar do Estado e do mercado em relação a ela.¹¹¹

Nesse sentido, importa a visão de José Álvaro Moisés, para quem “*o sistema democrático exige, claramente, uma ampla interação entre produtores culturais, gestores públicos e agentes econômicos privados para seu bom funcionamento*”.¹¹²

Haja vista os problemas e as vantagens inerentes a cada sistema, descartam-se as alternativas que rejeitam ou o mercado ou o Estado, pois, em

¹⁰⁸ HÄBERLE, Peter. **Teoría de la Constitución como Ciencia de la Cultura**, p. 91. “*Un exceso de cultura estatal, es decir, de cultura mediatizada por el Estado, es un concepto totalmente ajeno a La Ley Fundamental alemana, como también lo es el exceso contrario, o sea, demasiada cultura ‘privada’*”.

¹⁰⁹ MOISÉS, José Álvaro. **Cultura e Democracia** – Vol.1, pg. 48.

¹¹⁰ COWEN, Tyler, *apud* OLIVIERI, Cristiane Garcia. **Cultura Neoliberal** – Leis de Incentivo como Política Pública de Cultura, p. 59

¹¹¹ DURAND, José Carlos. **Economia da Cultura**, p. 46.

¹¹² MOISÉS, José Álvaro. *Op. cit.*, pg. 48.

Estados democráticos a realização dos direitos fundamentais exige a cooperação do Poder Público e da iniciativa privada.

4.2. CONSIDERAÇÕES SOBRE A INDÚSTRIA CULTURAL

Por fim, cabe a lembrança de que a noção de incompatibilidade entre o mercado e a cultura esta notadamente atrelada a uma concepção negativa da chamada indústria cultural.

As críticas tecidas pela Escola de Frankfurt¹¹³ destacam o papel essencialmente liberal e descompromissado da indústria cultural, que homogeneiza a produção e não deixa espaço para o processo criativo. Como mero lugar econômico, a indústria cultural, diferentemente da arte, “*não sublima, mas reprime e sufoca*”, ao realizar o homem como ser genérico e fungível.¹¹⁴

Assim sendo, a cultura de massa, produto da indústria cultural, levaria o indivíduo “*a perder ou a não formar uma imagem de si mesmo ante a sociedade, mascarando realidades intoleráveis e possibilitando a fuga da realidade*”.¹¹⁵

Teixeira Coelho¹¹⁶ indica entre as funções negativas da indústria cultural sua tendência para a produção da alienação do homem através do reforço de normas sociais não discutidas, o encorajamento ao conformismo social e a marginalização do debate sobre as questões da sociedade.

Em outro sentido, aponta funções positivas, entre as quais o dinamismo próprio da cultura de massa, capaz de gerar efeitos sociais além dos previstos. Ainda, menciona a possibilidade de criação de uma nova forma cultural, capaz de complementar as formas tradicionais de cultura “superior” e popular, já que não estabelece uma contraposição a elas.

José Afonso lembra, inclusive, que há defesas quanto ao importante papel que a indústria cultural exerce na democratização, por permitir o acesso aos

¹¹³ O conceito de indústria cultural foi proposto por Max Horkheimer e Theodor W. Adorno, teóricos da Escola de Frankfurt, em 1947, quando da primeira edição de *Dialética do Esclarecimento*. O termo foi usado em referência à produção e ao consumo cultural próprios do capitalismo, parte do contraditório processo de esclarecimento que, evocando a cultura que emergiria espontaneamente das massas, ofuscava a condição de dominação de classe. Cf. ADORNO Theodor W.; HORKHEIMER, Max. **Dialética do esclarecimento** : fragmentos filosóficos. Rio de Janeiro : J. Zahar, 1985

¹¹⁴ ADORNO, Theodor W., *apud* SILVA, José Afonso da. **Ordenação Constitucional da Cultura**, p. 88.

¹¹⁵ COELHO, Teixeira. **O que é Indústria Cultural**. 14ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1991, p.24.

¹¹⁶ *Ibid.*, p.30.

produtos culturais. O autor menciona Augustin Girard,¹¹⁷ para quem a indústria cultural revelaria possibilidades de desenvolvimento, em especial ante a impossibilidade do Poder Público de suprir plenamente a demanda por cultura.

Em tal sentido, José Afonso assevera que

*“A apreciação de valor e desvalor da indústria cultural não pode prescindir de distinções precisas a respeito de sua incidência sobre as diversas categorias de produtos culturais.(...) Não deixa de ter razão Augustín Girard quando ressalta o aspecto expansivo da produção cultural pelas indústrias culturais, porque em muitos casos a mediação que se realiza entre os produtos de cultura e o público é positiva”.*¹¹⁸

Diante de posições tão opostas, Cristiane Olivieri destaca que *“a utilização de conceitos reducionistas que colocam os meios de comunicação de massa como vilões ou bônus não alcançam a complexidade e dimensão do papel da indústria cultural na modernidade”*.¹¹⁹

A recusa da indústria cultural como forma legítima de manifestação significa, segundo Teixeira Coelho, *“amputar a vida contemporânea de parte importante de seus momentos significativos. É querer continuar preso aos modelos do passado”*.

¹²⁰

Não havendo como negar a cultura de massa como produto de nosso tempo, inserida em nossa vida cotidiana, destaca o autor que *“a questão fundamental não é saber se a indústria cultural é boa ou má, mas o que se pode fazer dela, dado que existe e parece razoavelmente irreversível”*.¹²¹ E acrescenta:

*“Seria o caso de lembrar que as atuais sociedades do grande número, se desejarem caminhar de fato para uma democracia em todos os domínios (incluindo o cultural), talvez não possam por de lado a ideia de que a cultura, hoje, como produto e enquanto produto, não pode evitar ou não precisa evitar o modelo industrial pelo menos sob alguma de suas formas – e com algumas de suas inconveniências”.*¹²²

O potencial da indústria cultural e das novas tecnologias em uma política ampla de valorização da diversidade é ressaltado por Francisco Barbosa,¹²³

¹¹⁷ GIRARD, Augustin, *apud* SILVA, José Afonso da. **Ordenação Constitucional da Cultura**, p. 89.

¹¹⁸ SILVA, José Afonso da. **Ordenação Constitucional da Cultura**, p. 90.

¹¹⁹ OLIVIERI, Cristiane Garcia. **Cultura Neoliberal – Leis de Incentivo como Política Pública de Cultura**, p. 57.

¹²⁰ COELHO, Teixeira. **O que é Indústria Cultural**. 14ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1991, p.23.

¹²¹ *Ibid.*, p.27.

¹²² *Ibid.*, p.20- 21.

¹²³ BARBOSA Frederico. Cultura, Consumo e Direitos. In: CRIBARI, Isabela (org.). **Economia da Cultura**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco/Editora Massangana, 2009, p. 174.

principalmente aliado às novas tecnologias, pois oferece recursos imprescindíveis para o conhecimento recíproco dos múltiplos grupos e instituições, bem como para a coesão social.

4.2.1 Consumo cultural e Cidadania

Por fim, é de se ressaltar que a indústria cultural revela o forte caráter econômico dos bens culturais. Entretanto, ainda que a função primordial do mercado cultural seja a troca de bens e serviços por dinheiro, é preciso estar atento ao valor “especial” destes bens.¹²⁴

Frederico Barbosa observa que o mercado de bens simbólicos não se resume a um simples espaço de troca de mercadorias, mas é lugar onde se efetivam interações sociais e simbólicas. Por esta razão, o consumo *“não é simples movimento de satisfação de necessidades básicas ou de apropriação de bens materiais. Consumir é participar dos cenários da vida social, de suas disputas e significados”*.¹²⁵

Assim, em adição ao aspecto econômico, discutir o mercado de cultura e o consumo de bens culturais tem relevância também na construção da cidadania. Consumir significa acessar bens culturais e também informações, por meio das mais diversas mídias, o que vai ao encontro do direito à cultura visto como garantia à informação e à participação do acervo e do repertório simbólico coletivo, social e político.¹²⁶

O autor mexicano Nestor Garcia Canclini aponta para a existência de uma insatisfação com o sentido jurídico-político da cidadania, que conduz à defesa da cidadania cultural - dimensão de cidadania considerada nas atividades de consumo cultural.

É possível verificar que o mercado e o consumo têm aspectos culturais e políticos, com questões que não se colocam unicamente sob o aspecto da eficiência comercial. CANCLINI acrescenta:

“Muito do que é feito atualmente nas artes é produzido e circula de acordo com as regras das inovações e da obsolescência periódica, não por causa do impulso experimentador, como no tempo das vanguardas, mas sim

¹²⁴ CRIBARI Isabela. **Economia da Cultura**, p.373.

¹²⁵ BARBOSA, Frederico. **Economia da Cultura**. p. 158.

¹²⁶ *Idem*.

porque as manifestações culturais foram submetidas aos valores que dinamizam o mercado e a moda: consumo incessantemente renovado, surpresa e divertimento. (...) É necessário, então, dirigir-se ao núcleo daquilo que na política é relação social: o exercício da cidadania. E sem desvincular esta prática das atividades através das quais sentimos que pertencemos, que fazemos parte das redes sociais, ou seja, ocupando-nos do consumo.”¹²⁷

Não podemos desconsiderar, contudo, que no Brasil o consumo cultural se restringe a 5% da população economicamente ativa (ou 2% da população).¹²⁸

A questão do consumo está substancialmente ligada à distribuição de renda, o que fortalece a importância de políticas culturais amplas, com especial atenção ao acesso e fruição.¹²⁹

Frederico Barbosa ressalta que importa pensar a política de cultura de forma integrada às demais políticas públicas, de modo a prover renda, educação, saúde e, é claro, cultura, permitindo o desenvolvimento de liberdades substantivas.¹³⁰

É justamente neste ponto que qualquer ranço quanto à indústria cultural e à cultura de massa pode ser dissipado. Adverte Teixeira Coelho que os receptores de cultura têm que estar preparados para receber e assimilar a cultura de massa tanto quanto para receber e assimilar qualquer outra cultura. Deste modo, não importa tanto qual cultura está sendo viabilizada, mas sim evitar a situação passiva na recepção da produção cultural.¹³¹

4.3. O MECENATO EM FAVOR DA DIVERSIDADE

A opção de priorizar o mecenato, como visto, trouxe diversas distorções e configurou-se como verdadeiro obstáculo para a realização de processos criativos diversos, à margem dos interesses de mercado.

¹²⁷ CANCLINI, Nestor García. **Consumidores e cidadãos: conflitos multiculturais da globalização**. 6. ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2006, p. 33.

¹²⁸ OLIVIERI, Cristiane Garcia. **Cultura Neoliberal – Leis de Incentivo como Política Pública de Cultura**, p. 27.

¹²⁹ BOTELHO, Isaura. **As Dimensões da Cultura e o Lugar das Políticas Públicas**. Disponível em: <<http://www.centrodametropole.org.br/pdf/Isaura.pdf>>. Acesso em: 05 jul 2009.

¹³⁰ BARBOSA, Frederico. **Economia da Cultura**, p. 159. O autor parte das idéias de desenvolvimento e liberdade substancial de Amartya Sen. Cf. SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

¹³¹ COELHO, Teixeira. **O que é Indústria Cultural**, p.27.

Admite-se que certas manifestações só podem ser providas fora dos limites do mercado, não havendo como afirmar, pressupostamente, que a empresa privada aja melhor que o Estado, por ser mais eficiente ou ter mais estrutura.

De outra sorte, foi possível demonstrar pontos positivos na adoção deste meio de financiamento, principalmente quando afastamos ideias reducionistas quanto à cultura de massa e à indústria cultural. Nesse sentido, toda produção é benéfica e contribui na consolidação do direito constitucional à cultura.

Mudanças na gestão de cultura são necessárias e estão em andamento. O Ministério da Cultura vem enfrentado o desafio de implementar uma democracia cultural e, na tentativa de criar uma política ampla, realizou nos últimos anos uma série de fóruns em seu *site* na internet, audiências públicas e discussões com Secretarias de Cultura dos Estados e Municípios.

Nestes debates não faltaram posicionamentos favoráveis a mudanças radicais no funcionamento do incentivo fiscal, sugerindo-se, inclusive, a sua extinção. Todavia, a proposta do Ministério da Cultura para a alteração da Lei Roaunet, denominada de Procultura (Projeto de Lei nº 6722/2010), mantém os atuais meios de financiamento, exceção feita à criação do Vale Cultura.

Destaca-se positivamente a ênfase dada pelo projeto ao Fundo Nacional de Cultura, como principal mecanismo de fomento, e a impossibilidade de dedução de 100% do valor incentivado no uso do mecenato.

Outra alteração bem vinda é a destinação de no mínimo 30% das verbas do FNC para os Estados e Municípios, que devem também possuir seus próprios fundos de cultura. Com esta medida, busca-se corrigir a concentração regional de verbas e estimular a gestão democrática.

Já quanto à seleção e à classificação dos projetos culturais, algumas dúvidas se colocam, já que o texto do projeto de lei menciona a avaliação das “*dimensões simbólica, econômica e social*” dos projetos apresentados.

Ainda que o texto determine que os projetos culturais não poderão ser objeto de apreciação subjetiva quanto ao seu valor artístico ou cultural, menciona-se a pontuação dos projetos, entre outros quesitos, quanto à inovação e à experimentação estética, bem como quanto à promoção da excelência e da qualidade, o que parece contraditório.

Lançadas estas breves considerações sobre o Procultura, destacamos que o objetivo deste trabalho não é avaliar o projeto de lei, até porque mudanças ainda

podem ocorrer em seu texto. Além disso, diversos dispositivos necessitam de regulamentação posterior, o que impede uma análise minimamente completa quanto às mudanças sugeridas.

Nesta situação, parece mais proveitoso tecer considerações gerais sobre o papel dos incentivos fiscais na efetivação do direito fundamental à cultura, com consideração especial à diversidade, destacando-se a necessidade de correções.

Em sua atual configuração, a política cultural brasileira não se mostra capaz de abarcar as diversas demandas que se impõem para a construção de uma democracia cultural. Como visto, a insuficiência não decorre tanto do funcionamento do mecenato em si, mas refere-se mais à priorização de seu uso e à ausência de uma atuação institucional comprometida.

Como lembra Frederico A. Barbosa Silva¹³², o uso do mecenato é um esforço que implica o estabelecimento de alianças, apoios, em um campo nos quais os agentes se relacionam a partir de interesses particulares. O papel do Poder Público é criar condições institucionais para que a heterogeneidade de interesses possa convergir na direção das suas prioridades políticas e dos valores da gestão pública.

Assim, não basta a edição de uma nova lei, assim como não bastou previsão de instrumentos semelhantes na própria Lei Rouanet. A cultura como objeto de uma política pública ampla deve incorporar a questão da consolidação institucional e, portanto, da articulação e interlocução entre seus agentes¹³³.

Tendo o Estado se tornado mero agente burocrático, não houve o espaço necessário para a avaliação da produção e para as subseqüentes correções no sistema. Os resultados dessa falta de atuação já foram examinados: concentração das verbas e exclusão de manifestações populares e de vanguarda.

Uma política de cultura democrática deve, segundo o perfil anteriormente traçado, ter ciência da tensão existente na construção e na vivência da cultura e estar apta a viabilizar manifestações diversas.

O fato das decisões caberem ao mercado, contudo, não fere propriamente os preceitos democráticos que a Constituição busca assegurar, pois a fraca diversidade

¹³² SILVA, Frederico A. Barbosa. **Política Cultural no Brasil, 2002-2006: acompanhamento e análise**. Coleção Cadernos de Políticas Culturais. Vol.2. Brasília: MinC, 2007., p. 152.

¹³³ *Ibid.*, p. 153.

verificada na produção está muito mais ligada à dependência desse único mecanismo e à abstenção do Poder Público.

Nesse sentido, a diversidade no financiamento traria desejável diversidade na produção. Isaura Botelho destaca a necessidade de diversificação de fontes de financiamento segundo uma hierarquização de prioridades previamente estabelecida, quadro dentro do qual uma lei de benefício fiscal seria apenas um dos aspectos possíveis para a ampliação de recursos que, em geral, são escassos.¹³⁴

Percebe-se, assim, a necessidade de diversificação de estratégias na política pública de cultura, permitindo responder a um universo cultural composto de múltiplas óticas. A questão, então, ultrapassa o problema das fontes de financiamento, pois, ainda que essenciais ao seu desenvolvimento, não suprem a necessidade de uma clara definição quanto a prioridades e metas a serem alcançadas em curto, médio e longo prazo, sendo este o ponto de partida para a escolha de estratégias diversificadas e adequadas às diferentes atividades culturais.¹³⁵

¹³⁴ BOTELHO, Isaura. **As Dimensões da Cultura e o Lugar das Políticas Públicas**. Disponível em: <<http://www.centrodametropole.org.br/pdf/Isaura.pdf>>. Acesso em: 05 jul 2009.

¹³⁵ *Idem*.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tendo visto que o foco na adoção das leis de incentivo à cultura no Brasil foi a entrada do maior volume de projetos e o aporte de recursos desvinculados do orçamento, não se pode negar que, apesar das distorções que sofreu quanto à contrapartida das empresas, a Lei Rouanet apresentou resultados importantes dentro do que se propôs.

Neste momento, contudo, é clara a insuficiência do modelo estabelecido, não tanto no tocante ao texto legal, mas em especial no que se refere ao modo como vem sendo conduzido pelo governo. Além da necessidade de correções na estrutura do mecenato, resta claro que a complexidade da cultura expressa em sede constitucional exige não só a previsão, mas a efetiva implementação de diversas formas de financiamento, as quais demandam a atuação conjunta do Poder Público, da sociedade e do mercado.

Nos seus primeiros anos de vigência, inserida em uma política de fortes nuances neoliberais, a Lei Rouanet teve um funcionamento praticamente autônomo. Essa foi uma escolha do Poder Público, que optou pela quase ausência de programas de governo desatrelados dessa Legislação, com a conseqüente diminuição das ações do Ministério da Cultura.

Entretanto, não pode o Estado se isentar de garantir a cultura sob justificativas de que sua interferência limita criativamente a produção nem sob o argumento liberal de que os mecanismos de mercado são mais eficientes. Principalmente, resta claro que a adoção do mecenato não significa um afastamento necessário do Estado, já que este mecanismo também precisa de esforços conjuntos para realizar seus objetivos de maneira mais plena.

Assim, por ser necessário pensar em mudanças mais profundas, as posturas que simplesmente rejeitam o uso do incentivo fiscal no âmbito da cultura mostram uma percepção parcial da realidade cultural, não condizente com uma visão aberta de cultura e com valores democráticos como o da diversidade.

Começar do zero, negando os aspectos positivos deste instrumental precursor do fomento de cultura no Brasil parece um equívoco. Em momentos de reforma, é preciso cautela para que não haja a mera substituição de programas, em que se sucedam posições exclusivas e excludentes dos modos de atuação possível,

com base, em geral, em posições antagônicas quanto aos papéis do Estado e do mercado.

Percebe-se, assim, que não se trata da oposição entre Estado e mercado, ou entre dirigismo e liberalismo, mas de encontrar formas de intervenção que respondam aos fins constitucionais da ampliação da democracia e da diversidade, garantindo espaço para as mais variadas manifestações culturais.

Apesar das fortes críticas direcionadas ao mecenato, sua manutenção no projeto de lei que visa a alterar a Lei Rouanet (Procultura) é um sinal positivo, indicando que não haverá uma ruptura abrupta no sistema de financiamento.

Quanto ao Procultura, cabe observar, ainda, que as mudanças no texto legal são pertinentes, mas não são suficientes para resolver os principais problemas levantados, os quais, na verdade, decorrem da escolha por um determinado modelo de gestão. É de se ressaltar que uma lei, por si só, não é a política pública, mas um dos instrumentos que servem a escolhas pré-determinadas.

As críticas à Lei Rouanet parecem esquecer que os meios complementares de financiamento e atuação estão expressamente previstos em seu texto e, destaque-se, são os mesmos agora retomados pelo Procultura. É de se ressaltar que a lei vigente declara a finalidade de cada um dos mecanismos e reconhece suas limitações. O que falta, contudo, é a atuação direta do governo em uma ação institucional forte que implemente corretamente os meios à disposição.

Portanto, ante a clara impossibilidade da lei vir a realizar sozinha tão complexos objetivos como os que a Constituição requer, o estabelecimento de prioridades, a criação de uma base de dados que permita a avaliação e embase a tomada de decisões, o fortalecimento institucional e a destinação de orçamento direto são aspectos essenciais ao processo de transformação.

O Estado deve, ao mesmo tempo, ser facilitador, mecenas e arquiteto¹³⁶, envolvendo-se diretamente, conduzindo as instituições culturais, disponibilizando os meios e espaços para a produção, exercendo, assim, as funções de planejamento, regulação e fiscalização.

Como bem explicitou Vasco Pereira da Silva, o direito constitucional à cultura é verdadeiro direito subjetivo público, que confere posição de vantagem aos seus titulares, mas é, também, princípio jurídico objetivo orientador das decisões dos

¹³⁶ OLIVIERI, Cristiane Garcia. **Cultura Neoliberal** – Leis de Incentivo como Política Pública de Cultura, p. 30-32

Poderes Públicos na área de cultura¹³⁷. Trata-se, portanto, do exercício de escolhas políticas pautadas na orientação valorativa constitucional a que se referia José Afonso da Silva.

Em um Estado Democrático, marcado pelo reconhecimento de direitos fundamentais, a atividade de definição das políticas públicas, as quais se destinam à realização de fins políticos determinados, está condicionada de modo primário aos fins constitucionais, de modo que o espaço de decisão política deve estar sempre pautado na Constituição, como norma jurídica central não só do sistema jurídico, mas também do sistema político.

Consoante lembra Thiago Lima Breus, a utilização de políticas públicas amplas e abrangentes pelo Estado serve à realização de um discurso jurídico de efetivação das normas constitucionais, aceitando a interpenetração entre as esferas jurídica e política¹³⁸.

Como visto, um dos valores constitucionais essenciais no que se refere à cultura é a democracia. Sua ampliação, por meio do reconhecimento das diversidades do povo brasileiro, permitindo manifestações múltiplas, traz resultados emancipatórios, pois fortalece não só um espaço subjetivo de desenvolvimento como também a coexistência no espaço público, ambos tão necessários à cidadania vista como participação.

Ligar o conceito de política pública ao conceito de cidadania é essencial para estabelecer o espaço de decisão estatal. Dentro do contexto constitucional de respeito à diversidade, como expressão de uma cultura democrática e da cidadania cultural, o Poder Público não pode desconsiderar seu dever em realizar estes valores.

Assevera Breus que o resultado das políticas públicas não depende apenas de recursos econômicos, mas também de sua coerência jurídica e institucional.¹³⁹ Desse modo, as políticas públicas de cultura que se pretendam efetivas precisam atentar quanto ao papel basilar da diversidade no estabelecimento de metas políticas.

¹³⁷ SILVA, Vasco Pereira da. **A Cultura a que tenho Direito** – Direitos Fundamentais e Cultura, p.115

¹³⁸ BREUS, Thiago Lima. **Políticas Públicas no Estado Constitucional** – Problemática da Concretização dos Direitos Fundamentais pela Administração Pública Brasileira Contemporânea, p.205.

¹³⁹ *Ibid.*, p.209.

Nesse sentido, a diversidade de projetos está intimamente ligada à diversidade de mecanismos de financiamento, não sendo possível, portanto, prescindir do incentivo fiscal como mais uma forma de garantir espaços de produção e manifestação plurais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas**: limites e possibilidades da Constituição brasileira. 6ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

BERTASO, João Martins (org.). **Cidadania, diversidade e reconhecimento**. Santo Ângelo: FURI, 2009.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BOTELHO, Isaura. **As Dimensões da Cultura e o Lugar das Políticas Públicas**. Disponível em: <<http://www.centrodametropole.org.br/pdf/Isaura.pdf>>. Acesso em: 05 jul 2009.

BRANT, Leonardo. **O Poder da Cultura**. São Paulo: Peirópolis, 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>>

BREUS, Thiago Lima. **Políticas Públicas no Estado Constitucional – Problemática da Concretização dos Direitos Fundamentais pela Administração Pública Brasileira Contemporânea**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2007.

CANCLINI, Nestor García. **Consumidores e cidadãos**: conflitos multiculturais da globalização. 6ª ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2006.]

CHAUÍ, Marilena de Souza. **Cultura e Democracia**: o discurso competente e outras falas. 6ª ed. São Paulo: Cortez, 1993.

COELHO, Teixeira. **O que é Indústria Cultural**. 14ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1991.

COMPARATO, Fábio Konder. **A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos**. São Paulo: Editora Saraiva, 2008.

CRIBARI, Isabela (org.). **Economia da Cultura**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco/Editora Massangana, 2009.

FILETI, Narbal Antônio Mendonça. **A Fundamentalidade dos Direitos Sociais e o Princípio da Proibição de Retrocesso Social**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2009.

HÄBERLE, Peter. **Teoría de la Constitución como Ciencia de la Cultura**. Madrid: Editorial Tecnos, 2000.

KAUARK, Giuliana. **Globalização, liberalização do mercado e diversidade cultural:** temas que se articulam no discurso político internacional. Disponível em: <http://www.observatoriodadiversidade.com.br/index.php?pag=colaboradores_detalhe&id=423>. Acesso em 06 ago 2010.

MOISÉS, José Álvaro. **Cultura e Democracia**. V.1. Rio de Janeiro: Edições Fundo Nacional de Cultura, 2001.

MOREIRA, Egon Bockmann. **Direito das Concessões de Serviço Público**. A Inteligência da Parte Geral da Lei 8.987/1995. Curitiba: Edição do autor, 2010.

OLIVIERI, Cristiane Garcia. **Cultura Neoliberal** – Leis de Incentivo como Política Pública de Cultura. São Paulo: Escrituras Editora, 2004.

OLSEN, Ana Carolina Lopes. **Direitos Fundamentais Sociais** – Efetividade Frente à Reserva do Possível. Curitiba: Juruá, 2008.

REIS, Ana Carla Fonseca. **A Economia da Cultura e Desenvolvimento** – Estratégias Nacionais e Panorama Global. Disponível em: <www.gestaocultural.org.br/pdf/Ana-Carla-Fonseca-Eco-Cult.pdf>. Acesso em 06 ago 2010.

RUBIM, Antônio Albino Canelas (org.). **Políticas Culturais no Governo Lula**. Salvador: EDUFBA, 2010.

SARKOVAS, Yacoff. **O incentivo fiscal à cultura no Brasil**. Disponível em <<http://www.canalcontemporaneo.art.br/blog/archives/000355.html>> Acesso em 25 set 2010.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

SILVA, Frederico A. Barbosa. **Política Cultural no Brasil, 2002-2006:** acompanhamento e análise. Coleção Cadernos de Políticas Culturais. Vol.2. Brasília: MinC, 2007.

SILVA, José Afonso da. **Ordenação Constitucional da Cultura**. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

SILVA, Vasco Pereira da. **A Cultura a que tenho Direito** – Direitos Fundamentais e Cultura. Coimbra: Edições Almedina, 2007.

UNESCO. **Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural**. Disponível em : <<http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001271/127160por.pdf> > Acesso em 06 ago 2010.

WILLIAMS, Raymond. **Palavras-chave**: um Vocabulário de Cultura e Sociedade. São Paulo: Boitempo, 2007.